3 1761 09373282 4

617

Enzyklopädie der Rechtswissenschaft

in systematischer Bearbeitung.

Begründet von

Dr. Franz von Holtzendorff.

Herausgegeben von

Geh. Justizrat Dr. Josef Kohler
ordentlicher Professor der Rechte in Berlin.

Unter Mitwirkung von:

G. Anschütz • L. v. Bar • E. Beling • E. Blume • H. Brunner • G. Cohn
K. Crome • H. Dietz • F. Dochow • E. Dorner • K. Flesch • B. Freudenthal
J. Gerstmeyer • O. v. Gierke • P. Heilborn • E. Heymann • Fr. Hiller • L. Laß
O. Lenel • E. Rabel • P. Schoen • G. Strutz • U. Stutz • H. Trumpler
K. v. Unzner • F. Wachenfeld • M. Wolff.

Siebente, der Neubearbeitung zweite Auflage.

Vierter Band.

29986
6 10 33

Verlag von
Duncker & Humblot und **J. Guttentag**, Verlagsbuchhdlg.
München u. Leipzig. G. m. b. H. Berlin W 10.

1914.

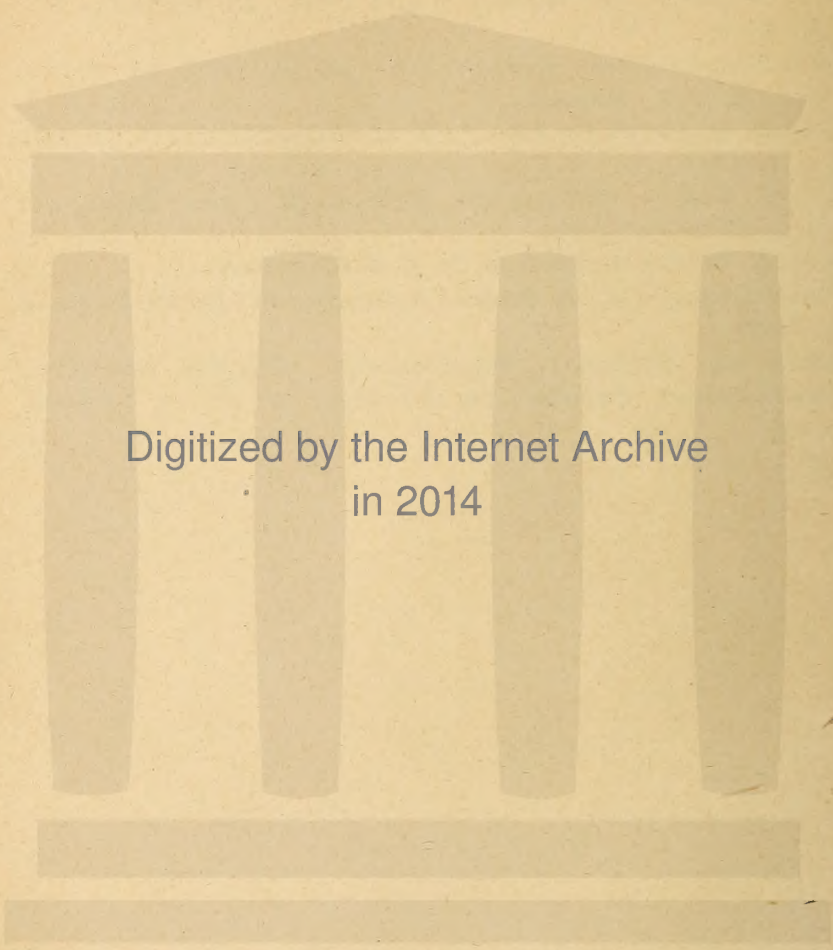
Alle Rechte vorbehalten.

Inhalt.

Seite

1. Deutsches Staatsrecht, von Geheimen Justizrat Professor Dr. Gerhard Anschütz, Berlin 1
2. Deutsches Verwaltungsrecht. Allgemeine Lehren und Organisation, von Professor Dr. Paul Schoen, Göttingen 193
3. Gewerberecht, von Stadtrat Dr. Karl Flesch und Magistratssyndikus Dr. Friedrich Hiller, Frankfurt a. M. 317
4. Recht des deutschen Verkehrswesens (Verkehrsrecht), von Regierungsrat Dr. jur. Ernst Blume, Bern 365
5. Abgabenrecht, von Senatspräsident Dr. jur. G. Strutz, Berlin 423
6. Soziales Versicherungsrecht, von Geheimen Regierungsrat Professor Dr. Ludwig Laß, Berlin 459
7. Sicherheits- und Sittenpolizei. Gesundheitspolizei. Öffentliche Armenpflege. Unterrichtsverwaltung. Baupolizei, von Privatdozent Dr. Franz Dochow, Heidelberg 519

Sachregister 541


Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/enzyklopdiederre04mnch

1.

Deutsches Staatsrecht.

Von

Gerhard Anschütz.

Inhaltsübersicht.

Erster Teil. Die Grundlagen des deutschen Staatsrechts.

Erstes Kapitel. Begriffliche Grundlagen.

Seite

§ 1. Der Staat 4
§ 2. Einheitsstaat. Staatenverbindungen. Zusammengesetzter Staat 13
§ 3. Die Staatsgewalt 17

Zweites Kapitel. Geschichtliche Grundlagen.

§ 4. Rückblicke auf ältere und neuere Epochen der Staatsbildung in Deutschland . . . 29
§ 5. Die Auflösung des alten Reiches und der Rheinbund 33
§ 6. Der Deutsche Bund 35
§ 7. Die Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten zur Bundeszeit 39
§ 8. Deutsche Einheitsbestrebungen zur Bundeszeit 47
§ 9. Der Norddeutsche Bund. Die Gründung des Deutschen Reiches 52

Zweiter Teil. Das geltende deutsche Staatsrecht.

Vorbemerkung 63

Erstes Kapitel. Das Reich und die Einzelstaaten.

§ 10. Die rechtliche Natur des Reiches 64
§ 11. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten 69
§ 12. Die Aufsicht des Reichs über die Einzelstaaten 72
§ 13. Die Rechte der Einzelstaaten 74

Zweites Kapitel. Die natürlichen Grundlagen des Deutschen Staates (Land und Leute).

§ 14. I. Das Gebiet 78
II. Die Angehörigen 82
§ 15. 1. Staatsangehörige und Fremde 82
§ 16. 2. Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit 84
§ 17. 3. Subjektive öffentliche Rechte 87
§ 18. 4. Bevorrechtete Klassen der Staatsangehörigen 91

Drittes Kapitel. Die Organisation der Reichs- und Landesstaatsgewalt.

Erster Abschnitt. Die Organisation der Reichsgewalt.

§ 19. Einleitung 93
§ 20. Der Bundesrat 95
§ 21. Der Kaiser 101
§ 22. Der Reichstag 106
§ 23. Der Reichskanzler und die obersten Reichsbehörden 110
§ 24. Das Reichsland Elsaß-Lothringen 115
§ 25. Die Schutzgebiete 119

Zweiter Abschnitt. Monarch und Volksvertretung in den deutschen Einzelstaaten (Landesherr und Landtag).

I. Der Monarch.

§ 26. Die rechtliche Stellung des Monarchen im Staat 122
§ 27. Die Ausübung der Regierungsgewalt. Die Verantwortlichkeit der Minister . . . 125
§ 28. Das Thronfolgerecht 128

§ 29. Der Thronverzicht 132
§ 30. Regentschaft und Regierungsstellvertretung 134
§ 31. Die Dotation der Krone 136

II. Der Landtag.

§ 32. Wesen und rechtliche Stellung des Landtags 138
§ 33. Die Formation der deutschen Landtage 140
§ 34. Zuständigkeit des Landtags 143
§ 35. Legislatur- und Sitzungsperioden. Rechtsverhältnisse der einzelnen Landtagsmitglieder 145

Dritter Abschnitt. Der Staatsdienst.

§ 36. Die Rechtsformen des Staatsdienstes und der Begriff des Beamten 147
§ 37. Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses 149
§ 38. Pflichten und Rechte der Beamten 150

Viertes Kapitel. Die Funktionen der Staatsgewalt.

I. Die Gesetzgebung.

§ 39. Gesetz und gesetzgebende Gewalt 151
§ 40. Der Weg der Gesetzgebung 156
§ 41. Reichs- und Landesgesetzgebung 159
§ 42. Das Verordnungsrecht 161
§ 43. II. Die Justiz 165
§ 44. III. Die Verwaltung 169

Fünftes Kapitel. Einzelne Tätigkeitsgebiete der Staatsgewalt.

§ 45. Die auswärtigen Angelegenheiten 170
§ 46. Das Kriegswesen. (Verfassungsrechtliche Grundlagen) 175
§ 47. Der Staatshaushalt 183

Erster Teil.

Die Grundlagen des deutschen Staatsrechts.

Erstes Kapitel.

Begriffliche Grundlagen.

§ 1. Der Staat.

Literaturauswahl zum ersten Kapitel (ausführlicheres Verzeichnis bei G. Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutsch. Staatsr., Einleitung vor § 1). Dahlmann, Politik (3. Aufl. 1847), Bluntschli, Lehre vom modernen Staat (6. Aufl. 1886); v. Treitschke, Politik (1897/98); v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsr. (3. Aufl. 1880); Hänel, Deutsches Staatsr., 1. Bd. (1892), Buch I; Georg Meyer-Anschütz, Lehrb. d. deutschen Staatsr. (6. Aufl. 1905), Einleitung; Jellinek, Lehre v. d. Staatenverbindungen (1882); Derselbe, Gesetz und Verordnung (1887); Derselbe, System der subj. öffentl. Rechte (2. Aufl. 1905); Derselbe, Das Recht des modernen Staates. Erster Band, allgemeine Staatslehre (2. Aufl. 1905); Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft (1896); Derselbe, Allgem. Staatslehre (1899); Derselbe, Allgemeine Staatslehre (Sammlung Göschen, 1907); Richard Schmidt, Allgem. Staatslehre, Bd. 1 (1901), 2 (1903); Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht, insbes. Bd. 3 (1881); Derselbe, Johannes Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien (2. Aufl. 1902); Derselbe, Die Grundbegriffe des Staatsrechts (in der Zeitschr. für die gesamte Staatswiss. Bd. 30 [1874], S. 175); Bornhak, Allgem. Staatslehre (2. Aufl. 1909); v. Seydel, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre (1873); Derselbe, Vorträge aus dem allgem. Staatsrecht, 1903; Derselbe, Bayerisches Staatsr. (2. Aufl. 1896, Bd. 1, § 51); Loening, Art. „Staat [Allgemeine Staatslehre]" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften (Bd. 7 S. 692 ff.). Ferner: Seidler, Das juristische Kriterium des Staates (1905); Hatschek, Allgem. Staatsrecht (Samml. Göschen, 3 Bde., 1909); Stier-Somlo, Politik (2. Aufl. 1911); Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre (1911); Beachtung verdienen auch die Abhandlungen von Zorn, Rehm, Berolzheimer, Menzel, v. Frisch, Brie, Hubrich, van Calker im „Handbuch der Politik", 1. Bd. (1912), S. 1—149.

I. Die Elemente des Staatsbegriffs. Das Deutschland, in dem wir heute leben, hat als politisches Wesen seine Art und Gattung; es bietet in seiner Zusammenfügung aus Reich und Ländern ein Belegstück der Art „Bundesstaat" dar und gehört mit dieser Spezies der Gattung „Staat" an. Es ist, wie hier einstweilen zu behaupten, später zu beweisen ist, ein Staatswesen. Wer also hinabsteigt zu den Fundamenten der Rechtslehre vom deutschen Staate, der sieht sich zuletzt vor den Gattungsbegriff „Staat" gestellt. Dieses Zuletzt aber sei hier unser Zuerst: die Grundlegung des deutschen Staatsrechts hebt an mit der Erkenntnis des Staatsbegriffs und seiner Elemente.

Es ist die Frage vom Staat als Normal- und Durchschnittstypus einer Welt wirklicher Staaten, nicht jedoch vom Staate als Idealgestalt. Gesetzt, daß man mit Bluntschli (Allg. Staatslehre S. 14) gegenüberstellen darf: „Der Staatsbegriff erkennt und bestimmt die Natur und die wesentlichen Eigenschaften wirklicher Staaten; die Staatsidee zeigt das Bild des noch nicht verwirklichten, aber anzustrebenden Staates in dem leuchtenden Glanze gedachter Vollkommenheit," [1] — so halten wir es hier nicht mit der „Idee", sondern mit dem „Begriff". Der

[1] Mit der Bluntschlischen Antithese Staatsidee — Staatsbegriff deckt sich im wesentlichen die Unterscheidung Jellineks zwischen dem „Idealtypus" und dem „empirischen Typus" des Staates (Staatslehre S. 32 ff.). Der Idealtypus ist „das vollkommene Wesen der Gattung",

allgemeine Teil der Staatsrechtslehre ist kein Prolog in politisch-philosophischen Himmeln und Hinterwelten, sondern er spielt schon auf dem Theater selbst, d. h. in der Staatenwelt, so wie sie ist.

Diese unsere Welt und Wirklichkeit umfaßt — weiter hinaus den Blick schweifen zu lassen, ist für die hier vorschwebenden Zwecke nicht erforderlich — zunächst und vor allem die Gesamtheit der modernen Staaten europäischen Kulturgepräges. Der Erscheinungen Flucht überblickend, findet der Betrachter unschwer eine Reihe gemeinsamer, typisch wiederkehrender Merkmale. Diese Merkmale sind die Elemente des Staatsbegriffes. Aus ihnen baut er sich auf.

1. Das erste Element ist das Volk. Kein Staat ohne Volk. Volk ist eine Mehrheit von Menschen, welche zahlenmäßig und genealogisch hinausreicht über einen Familien- oder noch weiteren Geschlechtsverband: ein ultrafamiliarer und mehr noch: ultragentiler Kreis und Inbegriff von Menschen. Mehr läßt sich vom Wesen des Staatsvolkes rechtswissenschaftlich nicht aussagen. Wer hier mehr verlangt, verkennt, daß das Volk als solches, abgezogen von seinem Staat, keinen juristischen Begriff darstellt. Das Volk bildet die Grundlage, das Element eines Rechtsbegriffs, des Staatsbegriffs, ist aber selbst kein Rechtsbegriff. Es fügt sich keiner juristischen Begriffskategorie ein. Insbesondere nicht der Kategorie „Rechtssubjekt", „Persönlichkeit". Es ist vom staatsrechtlichen Standpunkte aus verkehrt, Staat und Volk als getrennte, selbständige Rechtssubjekte einander gegenüberzustellen. Der hierbei unterlaufende Denkfehler ist dieser: es wird der Staat von dem Volke hinweggedacht und dem Volke nun trotzdem noch dasjenige vindiziert, was es erst durch seine Staatsordnung gewinnt: die rechtliche Persönlichkeit. Wir stellen fest: das Volk besitzt Rechtssubjektivität, überhaupt rechtliches Sein nur in seiner staatlichen Organisation, in seiner Eigenschaft als Staat. Es gibt kein Volksrecht außer dem Staatsrecht.

Das Volk ist aber auch in seinem Verhältnis zum Staate kein Objekt im Sinne Rechtens. Die verbreitete Ausdrucksweise, welche das Volk als Objekt der staatlichen Willensbetätigung bezeichnet, ist juristisch nicht zutreffend. Das Volk ist weder als Ganzes noch in seinen einzelnen Individuen ein Objekt, eine „Sache"; auch nicht der Staatsgewalt gegenüber. Mindestens nicht im modernen Rechts- und Verfassungsstaate. In ihm erscheint das Volk nicht als Sklavenherde und der einzelne nicht als Staatsknecht. Die Gewalt des Staates über sein Volk duldet keinen rechtlichen Vergleich mit jenem „landsittlichen Eigentumsrecht" (v. Treitschke, Deutsche Geschichte 3 571), welches ehedem der Gutsherrschaft an ihren bäuerlichen Untertanen zustand. Der einzelne Volksgenosse tritt der Staatsgewalt, wenn und soweit er ihr Gehorsam schuldet, nicht als ihr Rechtsobjekt, sondern als Pflichtsubjekt gegenüber: er ist gewaltunterworfene Person, nicht beherrschte Sache. Die Bezeichnung des Volkes als Objekt der Staatsherrschaft ist also nur im übertragenen, bildlichen Sinne richtig: insoweit kann man sie gelten lassen.

Noch ist ein Blick zu werfen auf das Verhältnis der Begriffe Volk und Nation. In der Terminologie außerdeutscher, insbesondere französischer und englischer Schriftsteller wird „Nation" gern als gleichbedeutend verwandt mit „Staatsvolk"; nur das Volk, welches staatlich geeinigt ist, heißt nation. Der deutsche Sprachgebrauch weicht hiervon ab: er differenziert die Begriffe Staatsvolk und Nation. Die Österreicher sind ein Staatsvolk, aber keine Nation, vielmehr ein Konglomerat von Nationen, ganzen und Bruchstücken; andererseits kennt die Geschichte Nationen, welche keine Staatsvölker sind (Deutsche und Italiener vor ihrer staatlichen Einigung, Polen nach der Zerstörung ihres nationalen Staatswesens). Was ist das Wesen der Nation? Man hat sich Mühe gegeben, den Begriff objektiv zu bestimmen; Stammes- oder Rassegemeinschaft, Sprachgemeinschaft, Kulturgemeinschaft, Religionsgemeinschaft sind einzeln oder zusammen als Kriterium des Nationalitätsbegriffs aufgestellt worden. Allein diese „Gemeinschaften" sind in Wahrheit nicht Kriterium des Begriffes „Nation", sondern typisch wiederkehrende Faktoren, welche vorzugsweise geeignet sind, das hervorzubringen, was allein ein Volk

„kein Seiendes, sondern ein Seinsollendes", hergestellt entweder durch freie Spekulation oder durch Idealisierung wirklicher Staaten. Dagegen der empirische Typus: die durch vergleichende Betrachtung einer Vielheit von individuellen Erscheinungen (hier also von Staaten) gewonnene Zusammenstellung der Merkmale, welche allen diesen Erscheinungen gemeinsam sind.

zur Nation macht: das Nationalbewußtsein. Die Kennzeichen des Begriffes liegen also auf subjektivem Gebiet, nicht in der Welt der äußeren Tatsachen, sondern in der Sphäre des Volksbewußtseins. Dasjenige Volk ist eine Nation, welches zum Bewußtsein seiner selbst, seiner Eigenart und damit seiner Einheit durchgedrungen ist. Auf das Wesen der Faktoren, welche das Nationalbewußtsein erzeugt haben, kommt es nicht an. Sicherlich sind die erwähnten „Gemeinschaften" nicht die einzigen Faktoren dieser Art. Hinzuzufügen wäre namentlich noch die nationalisierende Macht der gemeinsamen Organisation, des Staates: ein Staatsvolk, welches von vornherein keine Nation war, kann eine solche werden durch den festigenden Druck der staatlichen Institutionen (Schweiz, Vereinigte Staaten von Nordamerika). Solche Nationen, die „auf der vereinigenden Kraft einer gemeinsamen politischen Geschichte und Verfassung beruhen", kann man mit Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat (2. A. 1911), S. 2, 3, „Staatsnationen" nennen, im Gegensatz zu den auf „gemeinsam erlebtem Kulturbesitz" beruhenden „Kulturnationen" [1].

Staaten, deren Völker keine Nationen sind, und Nationen ohne staatliche Zusammenfassung erscheinen heute als Ausnahmen. Wir leben gegenwärtig in einer Welt vorwiegend nationaler Staaten; wir empfinden es als das allein Richtige und Natürliche, wenn ein Volk, welches sich als Einheit fühlt, einen Staat für sich bildet.

2. Das Volk ist die eine (persönliche) Grundlage des Staates; die andere (räumliche oder territoriale) ist das Gebiet oder Land. Kein Staat ohne Volk, kein Staat ohne Gebiet. Das heißt: dem Staate ist unentbehrlich ein bestimmt begrenztes Stück der Erdoberfläche, auf dem er wirkt und allein, unter Ausschluß anderer Staaten, zu wirken berufen ist.

Der Satz „kein Staat ohne Gebiet" wird zuweilen als gleichbedeutend angesehen mit dem anderen: das Staatsvolk muß feste Wohnsitze erworben haben, muß ein seßhaftes Volk sein (so auch die vorige Auflage dieser Darstellung). Das ist ein Irrtum. Weder sind die beiden Sätze gleichbedeutend, noch kann zugegeben werden, daß „Seßhaftigkeit" des Volkes zu den Begriffswesentlichkeiten des Staates gehört. Man vermengt, darin liegt der Denkfehler, zwei Dinge, die scharf zu scheiden sind: das öffentlich-rechtliche Verhältnis der Volksgesamtheit, also des Staates, zu dem Gebiet und das privatrechtliche Verhältnis der einzelnen Volksgenossen zu den einzelnen Teilen des Gebietes. Für den Begriff des Staates kommt es nur auf jenes Verhältnis an, nicht auf dieses. Ein Staat ist gegeben, wenn die Volksgesamtheit ein Land als ihr Land, ihr Herrschaftsgebiet betrachtet, und wenn sie den Willen, vor allem aber die Macht hat, ihre Herrschaft innerhalb der Grenzen dieses Landes zu behaupten und andere Staaten auszuschließen. Alsdann entfaltet sich eine territorial wirksame, nicht nur das Staatsvolk, sondern alles im Gebiete sich aufhaltende Volk erfassende Herrschaft und Herrschertätigkeit: das ist der Staat. Ob und inwieweit dabei Privateigentum an Grund und Boden anerkannt und das Volk, unter Überwindung des Nomadentums, zur Seßhaftigkeit vorgeschritten ist, ist offenbar gleichgültig. Nomadenstaaten sind nicht unmöglich, sondern durchaus denkbar. Ein Nomadenvolk erfüllt den Begriff des Staatsvolkes, wenn es das weite Land, in dem es ohne dauernd feste Wohnsitze umherschweift, als das seine ansieht und andere Völker mit Erfolg davon fernhält.

Das Verhältnis des Staates zu seinem Gebiet hat nichts Sachenrechtliches an sich, hat nichts zu tun mit Eigentum oder anderen dinglichen Rechten. Der Staat beherrscht nicht das Gebiet, sondern herrscht innerhalb der Grenzen des Gebietes: das ist kein Eigentum oder etwas dem ähnliches, sondern örtliche Alleinzuständigkeit. Es ist daher auch nicht richtig, wenn eine verbreitete Theorie (v. Gerber, Laband, Seydel) das Gebiet als das Objekt der Staatsherrschaft bezeichnet. Das Gebiet ist vielmehr der Raum, innerhalb dessen die Staatsherrschaft sich betätigt (so bes. Fricker u. a.; vgl. G. Meyer-Anschütz § 74 und Zitate); das Gebiet ist „der Schauplatz der Staatsherrschaft" (Zitelmann). Die Bedeutung des Gebietes ist eine doppelte. Einmal die, daß alles, was sich auf dem Gebiete befindet — Personen, Sachen, Rechtsverhältnisse —, der Staatsherrschaft unterworfen ist: quod est in territorio, est de territorio (positive Funktion des Staatsgebietes). Sodann die, daß es jedem anderen, fremden

[1] Zur weiteren Orientierung über einschlägige Fragen vgl. G. Meyer-Anschütz, Staatsr. § 2 Anm. 2 und a (Literaturangaben); v. Herrnritt, Nationalität und Recht (1899); F. Meinecke, Weltbürgertum und Nationalstaat (2. Aufl. 1911), S. 1 ff.

Staate untersagt ist, innerhalb des Gebietes Herrschaftshandlungen vorzunehmen (negative Funktion des Gebietes). Der Staatswille, bezogen auf sein Gebiet, führt einen besonderen Namen: Gebietshoheit. Ein selbständiges Stück der Staatsgewalt mit eigenem Inhalt ist dies aber nicht, sondern nur die Gesamtbezeichnung für die soeben hervorgehobene positive und negative Funktion der Staatsherrschaft. Die Gebietshoheit ist nichts anderes als die Staatsgewalt selbst in ihrer räumlichen Ausdehnung und Erscheinungsform.

Weiteres vom Staatsgebiet siehe unten § 14. Die Lehre vom Erwerb und Verlust der Gebietshoheit, von der Gebietshoheit im Gemeinbesitz (Kondominat), von den Beschränkungen der Gebietshoheit (Staatsdienstbarkeiten und Verwandtes) gehört in das Völkerrecht.

3. Die bisherigen Erörterungen ließen bereits mehrfach das dritte Element des Staatsbegriffs in den Gesichtskreis eintreten: die Staatsgewalt. Heißt es zum ersten: kein Staat ohne Volk, und zum zweiten: kein Staat ohne Land, so steht drittens fest: kein Staat ohne oberste Gewalt (Staatsgewalt, Staatsherrschaft, Imperium). Die Staatsgewalt ist die höchste der in Volk und Land sich auswirkenden Gewalten; sie schließt Land und Leute mit Herrscherkraft zu einer Einheit zusammen (Näheres über die Staatsgewalt s. § 3). Diese Einheit ist der Staat. Die Synthese der drei Elemente ergibt die einfache Grunddefinition: der Staat ist die Vereinigung der Menschen eines bestimmten Gebietes unter einer obersten Gewalt.

II. Das Wesen des Staates. — Bis zu diesem Punkte des Nachdenkens über den Staat herrscht im großen und ganzen Einigkeit unter den Vertretern der Wissenschaft, denen, die waren und sind. Erst von hier ab, bei weiterem Forschen, bei dem Bestreben, das innerste Wesen des Staates zu erkennen, setzt Streit ein. Es tauchen die Fragen empor: Wie ist die „Vereinigung" des Volkes unter einer obersten Gewalt zu denken, wie zu erklären? Welchem sonst bekannten rechts- oder sozialwissenschaftlichen Begriff entspricht sie, welches ist die Quelle der obersten, der Staatsgewalt? Ist diese Gewalt der Ausdruck einer Einheit? Läßt sich diese Einheit rechtlich konstruieren; läßt sich auf die Frage nach dem Wesen des Staates eine juristische Antwort geben?

Diese und andere Fragestellungen bilden das Arbeitsgebiet der sog. Staatstheorien. Ihre Zahl und Mannigfaltigkeit ist sehr groß, vergleichbar etwa den Strafrechtstheorien, deren Fülle ja gleichfalls einen Beleg für die bekannte Tatsache liefert, daß in den großen Grund- und Streitfragen der Rechtswissenschaft jeder denkbare Standpunkt schon betreten, jede mögliche Ansicht auch ausgesprochen ist. Lassen wir die markantesten Gruppen und Typen der Meinungen über die Natur des Staates hier vorüberschreiten, so fällt der Blick zunächst auf eine Reihe von nichtjuristischen, d. h. solchen Theoremen, welche eine rechtsbegriffliche Erklärung des Staates nicht geben können oder dieses nicht einmal wollen.

Zu dieser Gruppe gehörten: 1. die sog. Tatsachen- oder Machttheorie. Ihr ist der Staat einfaches Faktum, eine juristisch nicht weiter qualifizierbare Macht herrschender Personen über Beherrschte (so: griechische Sophisten, Spinoza, Haller; von Modernen neigen der Machttheorie zu v. Seydel und Lingg). Diese Lehre ist von allen gangbaren Staatstheorien die unbefriedigendste. Ein wünschenswertes Attribut der Staatsgewalt, tatsächliche Macht, erklärt sie für den Staat selbst. Die Frage, woher diese Macht stammt, von welcher Art ihr Subjekt ist, wird gar nicht aufgeworfen. Es ist der bewußte Verzicht auf jede rechtliche Erklärung des Phänomens Staat, denn die nackte Tatsache, als welche der Staat hier hingestellt wird, ist das Gegenteil einer Rechtstatsache. Auch zur Rechtfertigung des Staates (vgl. über dieses Problem Jellinek, Staatsl., S. 177 ff.) trägt die Machttheorie nichts bei, vielmehr arbeitet sie, teils ungewollt, teils gewollt, darauf hin, den Staat ethisch ins Unrecht zu setzen (so insbesondere die sozialistische und anarchistische Kritik des Staates der Gegenwart, bezeichnend z. B. die bei Jellinek a. a. O., S. 187 angeführten Äußerungen von Engels sowie Fr. Nietzsche. Also sprach Zarathustra, S. 69 [„Vom neuen Götzen"]); 2. die theologische (theokratische) Staatstheorie. Der Staat ist ausreichend erklärt durch das Fürwahrhalten der Tatsache, daß er auf göttliche Einsetzung zurückzuführen ist, Gottes Willen unmittelbar verkörpert, ein bescheidenes Seitenstück zu der Kirche. So Bossuet, Stahl u. a.: Diese „Theorie" macht den Staatsbegriff zum Gegenstand des Glaubens. Damit stellt sie sich aber außerhalb des Bereichs der Diskussionsmöglichkeit, denn Glaubensdinge sind zwar ein beliebtes, aber untaugliches Objekt wissenschaft-

lichen Streites. — 3. Mit anderen als Rechtsbegriffen wird operiert, wenn man den Staat mit einem Gebäude, einem Mechanismus, einer Maschine vergleicht (mechanische Staatstheorie des 18. Jahrhunderts; vgl. Gierke, Althusius S. 198, 200) oder ihn, im politischen Stil der Renaissance, ein „Kunstwerk" nennt (Burckhardt, Kultur der Renaissance in Italien, S. 1 ff.). Diese Anschauungsweisen betonen, in bewußtem Gegensatz zu jener theologisch-mystischen Auffassung des Staates, im Staate das Werk des Menschenwillens und der Menschenhand; sehr richtig, gewiß, aber als Juristen wollen wir wissen, welcher rechtswissenschaftlichen Kategorie sich dies gewaltigste aller Menschenwerke einfügt. Gebäude, Maschine und Kunstwerk sind keine Rechtsbegriffe. — 4. Nicht anders wird das Urteil aber auch über die bedeutsamste der nichtjuristischen Staatstheorien, die organische Staatstheorie, zu lauten haben. Diese will der Staat als lebendigen Organismus, geradezu als Lebewesen höherer Ordnung begreifen. Dogmengeschichtlich angeschaut ist es ein Rückschlag gegen den Rationalismus des 18. Jahrhunderts und die ihm adäquate mechanische Staatsauffassung gewesen, als die organische Theorie, welche in das Altertum zurückreicht und z. B. der platonischen Philosophie schon vollkommen geläufig war, von der historischen Rechtsschule des 19. Jahrhunderts (Eichhorn, Niebuhr, Puchta, Savigny) hervorgezogen und aufs neue belebt wurde. Die mechanische Staatslehre hatte im Staate das Werk nicht sowohl menschlichen Willens als menschlicher Willkür erblickt; hiergegen und gegen die „Vertragstheorie" des Naturrechts (die eine Theorie nicht sowohl des Wesens als vor allem der Entstehung des Staates war; vgl. unten 12) Front machend, wies die historische Schule mit Nachdruck auf die natürlichen Entwicklungsgesetze hin, welche, über Menschenmacht und -willkür erhaben, das Werden und Vergehen in der Natur und auch das Blühen und Welken der Staaten bestimmen. Damit war sowohl der Naturwüchsige, das organisch Gewachsene wie das historisch Gewordene im Staate betont, und die Bezeichnung des Staates als Organismus sollte die zusammenfassende Formel für beides sein. Die organische Staatstheorie hat sich lange Zeit bei Juristen und Nichtjuristen als sehr überzeugungskräftig erwiesen, und noch heute bekennen sich angesehene Namen zu ihr (genannt seien von Juristen Bluntschli und Gierke, von Philosophen Wundt und H. Spencer). Doch hat sie in neuerer Zeit viel an Boden verloren. Die stetig zunehmende Schärfe und Konsequenz der rein juristischen Methode in der Staatsrechtswissenschaft lehrte einsehen, daß der Begriff des Organismus so wenig ein Rechtsbegriff ist wie der des Mechanismus, und daß daher weder der letztere noch der erstere Begriff in die Rechtstheorie eingeführt werden darf. (Bahnbrechend für die Überwindung der organischen Staatstheorie war außer Gerber, Grundzüge, S. 217 ff., insbesondere Jellinek, System, S. 39 ff., Staatsl. 1 142 ff.). Die Hervorhebung der Analogien zwischen dem Staat und einem Lebewesen läuft auf ein Gleichnis hinaus, welches Anlaß gibt zu mancherlei lehrreichen und anregenden Betrachtungen, bei dem man aber nie vergessen darf, daß es eben auch nur ein Gleichnis ist, nicht mehr.

So viel über die nichtjuristischen Lehren vom Staate. Im Gegensatz zu ihnen bestreben sich die juristischen Staatstheorien, den Staat als Rechtsbegriff zu konzipieren, das heißt sein Wesen mit ausschließlich rechtswissenschaftlichen Mitteln, soweit möglich, zu erklären. Hierher sind zu zählen: 1. die Auffassung des Staates als Rechtsobjekt, als Gegenstand einer über ihm stehenden, rechtsförmlichen Willensherrschaft (Objekttheorie). Es ist eine Anschauung, welche dem deutschen Territorialstaatswesen früherer Jahrhunderte unzweifelhaft zugrunde lag. Man bezeichnet das Wesen dieser heute überwundenen Entwicklungsstufe des deutschen Landesstaatsrechts als „Patrimonialstaat", um damit anzuzeigen, daß dem Zeitbewußtsein das Territorium — Land und Leute mitsamt dem über ihnen aufgerichteten Komplex von Hoheitsrechten (Landeshoheit) — als Herrschaftsobjekt, ja im Sinne der naiv-privatrechtlichen Auffassung aller öffentlichen Gewalt, welche das Mittelalter kennzeichnet, nach Schluß desselben aber noch lange nachgewirkt hat, geradezu als erb- und eigentümlicher Besitz des Landesherrn und seines Hauses galt. An wissenschaftlichen Verfechtern des Patrimonialsystems hat es nicht gefehlt, weder zu Zeiten, welche die patrimoniale Ordnung der Dinge in vielen deutschen Ländern noch aufrecht sahen (z. B. Biener, De natura et indole dominii in territoriis Germaniae, 1780), noch später, im 19. Jahrhundert, als diese Ordnung bereits der Geschichte angehörte (L. v. Haller, Maurenbrecher). Es versteht sich, daß diese Patri-

monialtheorie einer eigehenden Widerlegung heute nicht mehr bedarf; wir sind über die Zeiten hinaus, da die politischen Anschauungen noch in den Kinderschuhen und Land, Leute, Landeshoheit in der Privatschatulle des Landesherrn steckten.

2. Eine moderne Form der Objekttheorie ist geschaffen worden von M. v. Seydel. „Bezeichnet man, um einen kurzen Ausdruck zu gewinnen, der auch sprachgebräuchlich ist, Land und Leute, welche der Herrschaft unterworfen sind, als Staat, dann sind Herrscher und Staat voneinander geschieden, wie Subjekt und Objekt" (Bayerisches Staatsr. 1 170). „Ich bezeichne Land und Leute, insofern dieselben einem Herrscherwillen unterworfen sind, als Staat, ähnlich wie man im bürgerlichen Rechte eine Sache Eigentum nennt, wenn sie einen Herrn hat" (Annalen des Deutschen Reichs 1898, S. 324). Diese Lehre Seydels, gangbar unter dem Namen „Herrschertheorie", außer Seydel noch vertreten von Lingg und (mit gewissen Vorbehalten) von Bornhak, ist nichts anderes als die modern umgeformte und ins Öffentlichrechtliche übersetzte Patrimonialtheorie. An Stelle der privaten, rein egoistischen Sachherrschaft setzen die modernen Vertreter der Objekttheorie eine öffentlich-rechtliche, im Interesse der Beherrschten auszuübende Herrschergewalt, die aber — und das ist der aus dem Patrimonialsystem übernommene Irrtum — einem Subjekt zugeschrieben wird, welches außer und über dem Staate steht: dem „Herrscher". Das Abwegige dieser Theorie ist leicht einzusehen. Sie nennt einerseits „Staat", was nur Element und Grundlage des Staates ist: Land und Leute. Andererseits behandelt sie als rechtlich identisch mit dem Staat diejenigen Einzelpersonen oder Personenverbindungen, welche namens des Staates organschaftlich zu handeln berufen sind. Sie redet von Rechten des Herrschers, also z. B. des Königs, wo es sich um Rechte des Staates handelt, und setzt sich dadurch in Widerspruch mit dem positiven Recht der einzelnen Staaten, welches überall nichts davon weiß, daß der Monarch „Inhaber des Staatsvermögens" (Seydel, Bayer. Staatsr. 1 171) oder gar, daß er „selbst der Staat ist" (Bornhak, Staatslehre, S. 13), vielmehr die Begriffe „Staat" und „Staatsoberhaupt" schon in den Zeiten der absoluten Monarchie[1] unterschied und heute noch viel schärfer unterscheidet. Der „Herrscher", richtiger das Staatsoberhaupt oder der Träger der Staatsgewalt (s. unten § 3 III) ist keineswegs „Inhaber" des Staatsvermögens, sondern steht zu dem letzteren wie der Verwalter zu dem seiner Fürsorge anvertrauten fremden Gut. Weiterhin muß gegen die Herrschertheorie der Einwand erhoben werden, daß sie die Einheit des Staatsbegriffse zerstört. Nichts anderes nämlich wird bewirkt, wenn man unter der Firma „Herrscher" ein dem Staate selbst zugehöriges, ihm innewohnendes Element, die Staatsgewalt, aus dem Begriffe des Staates herausreißt und es dem Staate als eine außer ihm stehende Potenz überordnet (vgl. Jellinek, Staatsl. 1 157 ff). Das heißt einen lebendigen Leib enthaupten und den abgeschlagenen Kopf noch zum Herrscher über den Rumpf erklären. Gewiß regiert der Kopf den Leib, aber der Kopf ist doch selbst nur etwas am Leibe, und ebenso gewiß ist das Staatshaupt nur etwas am Staate, nicht identisch mit dem Staat. Das, was Seydel und Bornhak den Herrscherwillen nennen, ist Wille des Staates selbst, ist Staatsgewalt, d. h. des Staates Gewalt (s. unten § 3, I, III). Diese aber ist keine den Staat, will sagen das rechtlich geeinte Volk von außen her ergreifende, transzendente, sondern eine ihm immanente Gewalt. Die Herrschertheorie begeht den Fehler, daß sie den Sitz dessen, was den Staat beseelt, was seine Einheit im Innersten zusammenhält, außer und über der Volksgesamtheit, anstatt in ihr sucht.

3. Auf gleichen Grundanschauungen wie die Seydelschen beruhend, unterscheiden sich die Staatstheorien Bornhaks und Loenings darin von der Seydelschen Lehre, daß sie die Bezeichnung Staat nicht, wie Seydel, auf Land und Leute als das „Objekt" in der Hand des Herrschers anwenden, sondern — hierin wieder untereinander abweichend — den Herrscher für den Staat selbst erklären (so Bornhak, Staatsl., S. 13) oder das Verhältnis des Herrschers zu dem „Objekt", dem beherrschten Staatsvolk, „Staat" nennen (Loening, Art. Staat im Handwörterb. der Staatswiss., Bd. 7 S. 702 ff.).

[1] Ich denke hier an Sätze des preußischen Allgem. Landrechts (1794), wie die: „Alle Rechte und Pflichten des Staates gegen seine Bürger vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben" (2 13, § 1). „Einzelne Grundstücke . . ., deren Eigentum dem Staate und die ausschließende Benutzung dem Oberhaupte desselben zukommt, werden Domänen- oder Kammergüter genannt" (2 14, § 11).

Wenn Bornhak a. a. O. sagt: „Derjenige, der die staatliche Gewalt aus eigenem Rechte innehat [gemeint ist: ausübt], ist selbst der Staat", so ist dieser Gedanke ja nicht neu. Er kommt genau auf das heraus, was Ludwig XIV., prägnant genug, in die Worte kleidete: L'Etat c'est moi. Uns will diese Staatskonstruktion nicht mehr recht einleuchten. Es liegt darin eine Überhebung des Repräsentanten über den Repräsentierten, des Organs über den Gesamtkörper, welche uns nicht nur — was schließlich noch nicht allein ausschlaggebend wäre — wider den Strich unserer modernen politischen Anschauungen als vor allem wider die Logik der juristischen Grundbegriffe geht. Der Staat ist nicht identisch mit dem „Herrscher" (d. h. der Person oder Personenmehrheit, welche den Staat an oberster Stelle organschaftlich repräsentiert), sondern er faßt beides, Herrscher wie Beherrschte, König und Volk, Amtsträger und unbeamtete Untertanen zu einer Einheit zusammen. Namens dieser Einheit handeln alle Staatsorgane, handelt auch der Organe oberstes, der „Herrscher". Erst kommt der Staat, dann der Herrscher; der Staatsbegriff ist das logische prius; es ist also deutlich, daß die Kategorien „Staat" und „Herrscher" nicht identisch sind, und daß man den Herrscherbegriff nur auf dem vorher gewonnenen Staatsbegriff aufbauen, nicht aber umgekehrt den Herrscher zur begrifflichen Grundlage des Staates nehmen kann. Die Staatslehre des 20. Jahrhunderts wird sich nicht von der des 18. beschämen lassen, wird nicht zurückgehen wollen hinter die Staatsauffassung des aufgeklärten Absolutismus, dessen größter Vertreter durch sein oft wiederholtes, vielfach variiertes Wort vom König als erstem Diener des Staates [1] aufs klarste bewies, wie weit er davon entfernt war, den Herrscher für den Staat selbst auszugeben, wie er vielmehr dem Herrscher, dessen Tätigkeit er als Staatsdienst begriff, durchaus die richtige systematische Stellung anweist: Organschaft im Staat.

4. Nichts anderes als eine Spielart oder, wenn man will, Verhüllung der Herrschertheorie ist auch die vorhin erwähnte Lehre, welche den Staat begreifen will als das Rechtsverhältnis zwischen Herrscher und Beherrschten (frühere Vertreter s. bei Jellinek, Staatsl. 1 160 ff., jetzt insbesondere Loening in dem oben angeführten Artikel „Staat"); denn auch diese Theorie kommt, zu Ende gedacht, auf die oben zurückgewiesene Identifizierung von Staat und Herrscher hinaus. „Rechtsverhältnisse", „rechtliche Beziehungen" können nicht wollen noch handeln. Wie ist es also vom Standpunkt der Verhältnistheorie aus zu verstehen, wenn gleichwohl jemand, den das positive Recht „Staat" nennt, wollend und handelnd im Rechtsleben auftritt, z. B. Stiftungen genehmigt, von Ehehindernissen dispensiert, uneheliche Kinder legitimiert: BGB. §§ 80, 1322, 1723 —? Wer ist dieser „Staat", den das BGB. hier als selbständigen Willensträger, als kompetentes Subjekt für gewisse Rechtsakte einführt? Ein Rechtsverhältnis kann, wie gesagt, nicht handeln; das kann nur ein Rechtssubjekt, eine Person. Die hier vorgestellte Theorie sieht sich daher genötigt, je nach Bedarf dem, worin sie den „Staat" erblickt, nämlich dem Inbegriff der Rechtsbeziehungen zwischen Herrscher und Beherrschten, den Herrscher, d. h. die herrschende Person zu substituieren. „Hinter den Personen, welche Inhaber der herrschenden Gewalt sind, steht aber keine andere Person, als deren Organe oder Stellvertreter sie fremde Rechte und Pflichten auszuüben hätten" (Loening a. a. O. S. 710). So wird die Verhältnistheorie im Ergebnis der Herrschertheorie zugedrängt. Gerade diese Theorie aber gilt es zu überwinden.

5. Überwunden wird sie nur durch die Einsicht, daß „hinter den Personen, welche Inhaber der herrschenden Gewalt sind", allerdings, des Widerspruchs der Herrscher- und Verhältnistheorie ungeachtet, doch eine „andere Person" steht, welche verschieden ist von den herrschenden wie von den beherrschten Einzelpersonen.

Der Staat stellt das Volk einschließlich des oder der herrschenden Menschen in der rechtlichen Einheit eines mit Persönlichkeit begabten Gemeinwesens dar, der „Herrscher" aber ist das oberste Organ, der Vorstand dieses Gemeinwesens. Die Begriffe Herrscher und Staat verhalten sich wie der Repräsentant zum Repräsentierten. Der Herrscher — in Monarchien der Monarch — ist nicht der Staat; auch besitzt er ihn nicht, sondern er vertritt ihn.

---

[1] Siehe die Werke Friedrichs des Großen an den von Rehm, Staatsl., S. 231, angeführten Stellen. Dazu die Kodifikation des fridericianischen Staatsgedankens im Allg. LR. 2 13, § 1 (s. oben S. 9 Anm. 1).

Das Wesen „Staat" ist im Sinne Rechtens eine Korporation, eine Gesamtpersönlichkeit auf territorialer Grundlage (Persönlichkeitstheorie).

Die Persönlichkeitstheorie ist von allen Staatstheorien die heute am meisten verbreitete. Diese Verbreitung entspricht ihrem inneren Wert. Denn allein die Persönlichkeitstheorie gibt mit rein juristischen Mitteln eine widerspruchslose, dem modernen politischen Denken sich anpassende Erklärung des Staatsbegriffs.

Eine im Altertum schon fließende, im Mittelalter aber fast völlig verschüttete Quelle tiefsten staatswissenschaftlichen Erkennens, ist die Lehre vom Staate als Persönlichkeit durch die naturrechtliche Theorie des 17. und 18. Jahrhunderts zu neuem Leben erweckt worden (Althusius, Grotius, Pufendorf, Kant[1]). Zur vollen Blüte brachte sie aber erst die deutsche Rechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts: Albrecht, v. Gerber, Gierke, Jellinek, Laband, Georg Meyer. Von den historisch-politischen Denkern und Schriftstellern, die auf eigenem, selbständig gebahntem Wege gleichfalls zu dieser Staatsauffassung gelangt sind, sei hier nur einer genannt: Heinrich v. Treitschke: Politik 1 25 ff.

Wer nach einer Rechtfertigung der Persönlichkeitslehre sich umschaut, der möge etwa folgenden Erwägungen Raum geben. Die Persönlichkeitslehre spricht zu denen und will denen genügen, welche unter Zurücklassung aller patrimonialen, patriarchalen, theokratischen und anderen Staatsanschauungen einer hinter uns liegenden Zeit nachstehende Momente als grundsätzlich wichtig für die Erkenntnis und Erklärung des Staates ansehen: 1. die den Wechsel der herrschenden und beherrschten Menschen überdauernde Einheit des Staates; 2. die Eigenschaft des Staates als einer machtbegabten, willens- und handlungsfähigen Einheit, welche als solche Träger von Rechten und Pflichten ist; 3. die Zugehörigkeit des Staates zur Gattung der aus einer Mehrheit von Menschen zusammengefügten sozialen Einheiten (Verbände), anders ausgedrückt: die Natur des Staates als eines Gemeinwesens, des Staatswillens als Gemeinwillens, der Staatsgewalt als Verbandsgewalt; 4. die Einbeziehung des oder der „herrschenden", d. h. die Verbandsgewalt ausübenden Menschen in den Staatsverband, derart, daß der Herrscher nicht außer und über den Verband gestellt, sondern, als sein „Erster Diener", in ihn hineingezogen wird, daß der König, indem er regiert, nicht sein eigenes, sondern fremdes, d. h. eben des Staates Recht wahrnimmt.

Diese vier Punkte sollen die Hauptrichtungen bezeichnen, nach denen die juristische Ausbildung und Durchbildung des Staatsbegriffes zu erfolgen hat; es muß behauptet werden, daß nur die Persönlichkeitstheorie die hierfür geeignete Operationsbasis darbietet. Die anderen Staatstheorien führen — worüber die Probe zu machen dem Nachdenken des Lesers überlassen bleiben muß — nicht zum Ziel. Dies gilt insbesondere von der Herrscher- und von der Verhältnistheorie, welche sich über das wesentlichste Moment des modernen Staatsbegriffes, über die korporative, die Verbandsnatur des Staates hinwegsetzen und die öffentlichen Gewalten als persönliche Rechte des Herrschers anstatt als Funktionen des Gemeinwesens erscheinen lassen.

Wir fassen das Ergebnis der letzten Erörterungen zusammen, indem wir die oben S. 7 angegebene, noch unbestimmt gehaltene und für alle Staatstheorien Raum bietende Grunddefinition des Staatsbegriffes auf die Persönlichkeitstheorie einstellen und letztere damit rezipieren:

Der Staat ist die Vereinigung aller Menschen eines bestimmten Gebietes zu einer mit der obersten Gewalt über Land und Leute bekleideten Gesamtpersönlichkeit.

---

[1] Vgl. besonders Kants Satz in der Schrift „Zum ewigen Frieden" (Werke, herausgeg. von Hartenstein, 6 409): „Ein Staat ist nicht, wie der Boden, auf dem er seinen Sitz hat, eine Habe (patrimonium). Er ist eine Gesellschaft von Menschen, über die niemand anders als er selbst zu gebieten und zu disponieren hat." Der Staat ist also nach Kant eine dispositionsfähige Gesellschaft, mit anderen Worten: eine juristische Person. Der Ausspruch läßt klar erkennen, wie die Persönlichkeitstheorie dogmatisch und historisch in Gegensatz steht zu der Auffassung des Staates als „Habe", zu der patrimonialen Staatsauffassung. Diese Auffassung überwunden zu haben, ist das unvergängliche Verdienst der in Kant gipfelnden naturrechtlichen Staatslehre.

III. Entstehung und Untergang des Staates. — Die Frage nach der Entstehung des Staates stand früher weit mehr im Vordergrunde des staatsrechtlichen und politischen Denkens als heute; sie ist in den Hintergrund getreten durch den Wandel der Anschauungen über das Verhältnis des Staates zum Recht. Die Jahrhunderte seit dem Mittelalter her bis an die Schwelle des 19. Jahrhunderts bekennen sich ganz überwiegend zum Naturrecht; sie sind beherrscht von dem Glauben an eine Rechtsordnung, die, ob man sie nun (in der theologischen Färbung der Naturrechtslehre) auf göttliche Satzung und Offenbarung oder (nach Art der rationalistischen Schule) auf ein ewig unwandelbares Vernunftgebot, auf die „vis rationis naturalis" zurückführte, jedenfalls eine außer- und überstaatliche, für menschliche Verbandsgewalt unangreifbare Machtstellung besitzen sollte. Weit entfernt, das Recht als Staatsprodukt zu erfassen, dachte man sich im Gegenteil den Staat als Rechtsprodukt; es war der Naturrechtslehre „ein unabweisliches Bedürfnis, den Staat auf das Recht zu gründen und deshalb seine Entstehung als einen rechtlichen Vorgang zu konstruieren, während ihr die Vorstellung, daß auch eine illegitime Staatsgewalt rechtliche Wirkungen zu erzeugen vermöge, schlechthin unfaßlich war" (Gierke, Althusius S. 265). Den staatsgründenden Vorgang selbst konstruiert man — eine Idee, welche „auf Jahrhunderte hinaus die Geister tyrannisch beherrschte" (Gierke a. a. O. S. 76) — als Vertrag, ein Vertrag aller mit allem, ein Gesamtakt sämtlicher Individuen einer vorstaatlichen Gesellschaft, die es gut und nützlich erfand, ihren Zustand in einen staatlich geordneten zu verwandeln. Traumhafte, mythologische Vorstellungen über Staat und Recht, welche eine reizvolle Aufgabe dogmengeschichtlicher Schilderung bilden, dogmatisch aber heute längst entwertet sind.

Wer heute ohne spekulative Voreingenommenheit über die Entstehung des Staates nachdenkt, wird zwei Seiten des Problems unterscheiden müssen: einmal die Frage, wann und wie es zuerst auf Erden zur Entstehung von Staaten gekommen ist (primitive Staatsbildung, Genesis des Staates als Art der Gattung Gemeinwesen), — und die andere: In welchen Tatsachen und Formen mag sich in der heutigen Staatenwelt die Bildung neuer Staaten vollziehen? Sind diese Tatsachen, diese Formen Rechtstatsachen, Rechtsformen und, bejahendenfalls, wie steht es mit ihrer juristischen Natur?

Die erste Frage, die nach der primitiven Staatsbildung, scheidet hier aus. Sie ist unter keinen Umständen eine Rechtsfrage. Aufgabe der Kulturgeschichte und Völkerkunde ist es, zu untersuchen, wann, wo und wie zuerst solche Volksverbände, die man mit einiger Berechtigung Staaten nennen darf, aus älteren und einfacheren Gemeinwesen — Familien, weiteren genealogischen Verbänden, Horden, Stämmen — sich entwickelt haben. Für den Juristen ist da nichts zu forschen und erst recht nichts zu konstruieren.

Was sodann die Entstehung neuer Glieder der historischen und modernen Staatengesellschaft betrifft, so kann diese Entstehung im Einzelfalle ein Rechtsvorgang sein, muß es aber nicht sein, — ein Satz, der durch einfaches Nachdenken gewonnen und durch die Erfahrung bestätigt wird. Wie bei der primitiven Staatsbildung, so ist auch hier die Irrlehre des Naturrechts fernzuhalten, daß jede Staatsbildung im Wege Rechtens vor sich gegangen sein müsse. Die Entstehung eines neuen Staates in dieser Welt bestehender Staaten ist zunächst keine Rechts-, sondern eine Tat- und Machtfrage. Der Staat ist entstanden, sobald die drei begriffsnotwendigen Elemente Volk, Gebiet, Gewalt beieinander sind, — also mit der unlösbar und dauernd gewordenen Zusammenfassung eines seßhaften Volkes unter einer obersten Gewalt. Einzig und allein auf die vollzogene Tatsache dieser Zusammenfassung kommt es an. Wie und woher die drei Elemente des neuen Staatswesens beschafft worden sind, und ob es dabei überall rechtlich und reinlich zuging, ist unerheblich; auch die durch nackten Bruch älteren Rechts über geraubtes Land, unterjochtes Volk herrschende Staatsgewalt ist Staatsgewalt, solange sie sich halten kann und hält. Eine Nichtigkeit von Staat und Staatsgewalt wegen „Illegitimität" gibt es nicht. Anders und falsch jenes „Legitimitätsprinzip" des Wiener Kongresses und der Restaurationszeit, eine scheinheilige Rechtsgestalt, unter deren naturrechtlicher Gewandung einseitigste dynastische Interessenpolitik deutlich genug hervorblickt. Gegen diese Art von Legitimismus v. Treitschke, Pol. 1 134, und besonders Bismarck, Gedanken und Erinnerungen 1 176: „Für das Terrain, welches die heutigen deutschen Fürsten teils Kaiser und Reich, teils ihren Mitständen, den Standesherren, teils ihren eigenen Landständen ab-

gewonnen haben, läßt sich kein vollständig legitimer Besitztitel nachweisen, und in unserem eigenen staatlichen Leben können wir der Benutzung revolutionärer Unterlagen nicht entgehen . . ."

Mit alledem ist aber nicht gesagt, daß ein Staat nicht im geordneten Wege Rechtens entstehen, daß niemals die Staatsgründung als ein rechtlich faßbarer und konstruierbarer Vorgang erscheinen *könne*. Das Gegenteil lehrt der Verlauf mehrerer älterer und neuerer Staatsschöpfungen, lehrt vor allem das glänzendste und uns nächstliegende Beispiel: die Entstehungsgeschichte des Deutschen Reiches. Die Reichsgründung ist — worüber noch zu reden sein wird (s. unten § 9) — historisch-politisch betrachtet eine Tat des preußischen Staates, vollzogen unter dem Beistand aller deutschen Regierungen, unter der Zustimmung der überwiegenden Mehrheit des deutschen Volkes, — rechtlich gewürdigt die Schöpfung eines neuen Staates durch *Vereinbarung bestehender Staaten*. Es ist dies eine Rechtsform der Staatengründung, welche in zwei verschiedenen Typen vorkommt: als Zusammenschluß einer Mehrheit von Staaten zu einem Gesamt- (Bundes-) Staat vermöge Vereinbarung unter sich (so: Gründung des Nordd. Bundes, Erweiterung desselben zum Reiche, Gründung der heutigen schweizerischen Eidgenossenschaft, der nordamerikanischen Union, der Republik von Zentralamerika) — und als Begründung eines neuen Staates durch konstitutiven Gesamtakt dritter Staaten (Bulgarien, Kongostaat; siehe Völkerrecht). Solche staatsgründenden Vereinbarungen haben natürlich nichts zu tun mit der naturrechtlichen Fiktion des Staats- oder Gesellschaftsvertrages, sind sie doch zwischen bestehenden *Staaten*, nicht, wie *Locke*, *Rousseau* und ihre Vorgänger den „Staatsvertrag" sich dachten, zwischen den atomisierten Individuen einer vorstaatlichen Gesellschaft abgeschlossen worden. Die modernen staatsgründenden Vereinbarungen sind einigermaßen analog den Verträgen zwischen Privatpersonen, durch welche juristische Personen des Privatrechts geschaffen werden. Wie es dort die innerstaatliche Rechtsordnung ist, welche an die übereinstimmende Willenserklärung als deren rechtliche Wirkung die Entstehung der juristischen Person knüpft, so ist es in dem hier erörterten Falle die nicht *überstaatliche*, aber *zwischenstaatliche* Ordnung des *Völkerrechts*, welche die Möglichkeit der Kreation neuer Mitglieder der Staatengesellschaft durch Vereinbarung bestehender Staaten vorsieht und anerkennt (*Haenel*, Deutsches Staatsr. 1 36, *Meyer-Anschütz* S. 180; a. M. *Jellinek*, Allg. Staatsl., S. 266, 755 ff.).

Wie die Entstehung, so kann auch der Untergang des Staates ein rein faktisches, rechtlich nicht meßbares Ereignis, er kann aber auch ein Rechtsakt sein. Die Auflösung des alten Deutschen Reiches wird niemand juristisch „konstruieren" wollen, ebenso die Zerstörung des Königreichs Polen durch die bekannten „Teilungen". Für viele vorgekommene Fälle des Untergangs bestehender Staaten liefert das Völkerrecht die Rechtsformel in Gestalt des Begriffs der *Eroberung* (debellatio). Auf diesem Wege haben z. B. die im Jahre 1866 mit Preußen vereinigten deutschen Staaten ihr Dasein eingebüßt, verschwanden die mittel- und süditalienischen Staaten von der Landkarte, dem italienischen Einheitsstaate den Boden bereitend, in welchem andererseits das Königreich Sardinien durch selbstgewollte, freiwillige Preisgabe seiner staatlichen Individualität aufging. Freiwillig, und zwar durch rechtsförmlichen Verzicht auf ihr Dasein und Eintritt in den preußischen Staat, haben auch die beiden Fürstentümer Hohenzollern (Vertrag vom 7. Dezember 1849, preußisches Gesetz vom 12. März 1850) und das Herzogtum Lauenburg (preuß. Ges. vom 23. Juni 1876) ihr Ende als selbständige Staatswesen erreicht.

§ 2. Einheitsstaat. Staatenverbindungen. Zusammengesetzter Staat.

Die allgemeinen Grundbegriffe des Staatsrechts sind, soweit sie nicht auf reiner Spekulation, sondern auf forschender und vergleichender Betrachtung der realen Staatenwelt beruhen, dem *Einheitsstaate* abgesehen und von ihm abgezogen worden. Dies hängt nicht allein damit zusammen, daß man von jeher im Einheitsstaate den einfachsten und Normaltypus des Staates erblickte und noch zu erblicken hat, sondern vor allem damit, daß die theoretische Ausbildung jener Grundbegriffe sich bereits zu einer Zeit vollzog, welche andere als Einheitsstaaten noch gar nicht oder kaum kannte und von dem Typus des zusammengesetzten Staates, insbesondere des Bundesstaates, wie er in Nordamerika 1778—1787 ausgebildet, in die euro-

päische Staatengewalt aber erst durch die neuere Verfassungsentwicklung Deutschlands (seit 1867) und der Schweiz (1848) eingeführt worden ist, nichts wußte.

Zusammengesetzte Staaten sind solche, die eine Vereinigung nicht sowohl von Menschen als von Staaten unter einer obersten Gewalt darstellen: Staatswesen höherer Ordnung also, welche aus einer Mehrheit von Staaten zusammengesetzt sind (Staatenstaaten im weiteren Sinne). Demgegenüber ist ein Einheitsstaat ein Staat, welcher weder selbst ein zusammengesetztes Staatswesen darstellt, noch einem solchen als Mitglied oder Untertan angehört. Es ist deutlich, daß die Figur des zusammengesetzten Staates eine Komplikation und Modifikation des Einheits-, d. h. einfachen Staates zeigt, sofern Land und Leute nicht einer, sondern mehreren Staatsgewalten unterworfen sind, von denen eine (die Bundes-, Zentral-, Reichsgewalt) die höchste ist.

Begriff und Wesen des zusammengesetzten Staates wird umfaßt von der allgemeineren Kategorie „Staatenverbindung".

Eine Staatenverbindung (Literatur siehe bei Meyer-Anschütz, Staatsr., §§ 12—14, dazu Jellinek, Staatsl., S. 719 ff.) ist eine auf einem besonderen Rechtsgrunde beruhende, auf Dauer eingerichtete Vereinigung mehrerer Staaten.

Das Moment des besonderen Rechtsgrundes hebt die Staatenverbindung ab von der allgemeinen, universalen Gemeinschaft der Staaten, welche die Grundlage des Völkerrechts bildet. Durch ihren dauernden und institutionellen Charakter unterscheidet sich die Staatenverbindung einerseits von vorübergehenden internationalen Vereinigungen aller Art, andererseits von zwischenstaatlichen Verträgen, die, wenngleich auf längere, vielleicht unbestimmte Zeit abgeschlossen (dauernde Schutz- und Trutzbundnisse u. dgl.), während dieser Zeit wohl rechtliche Beziehungen zwischen den Staaten schaffen, nicht aber in bleibenden Einrichtungen, gemeinsamen Institutionen der Verbundenen objektiviert erscheinen.

Die Rechtstatsache, auf welche die Staatenverbindung sich gründet, kann dem Völkerrecht oder dem Staatsrecht angehören, und unterscheidet man demgemäß völkerrechtliche und staatsrechtliche Staatenverbindungen.

1. Die völkerrechtliche Verbindungsweise zeigt die Staaten im Zustande vertragsförmiger, letzten Endes auf dem selbsteigenen Willen der Gebundenen beruhender Bindung; das Völkerrecht und nur das Völkerrecht bestimmt Art und Maß der Bindung. Anders die staatsrechtlichen Verbindungen. „Verbindung" bedeutet hier Verstrickung in ein Unterwerfungsverhältnis, Subjektion einer Staatsgewalt unter die andere, Beherrschung der ersteren durch die letztere; die Pflichten des untergeordneten Staates beruhen nicht auf internationaler Vertragstreue, sondern auf dem Willen des Herrn.

Die völkerrechtlichen Staatenverbindungen lassen sich in drei Gruppen einteilen: einseitige Abhängigkeitsverhältnisse, Gemeinschaften, Gesellschaften.

Die erste Gruppe zeigt als vorherrschendes Prinzip die Ungleichberechtigung der verbundenen Staaten: ein Staat oder eine Mehrheit von solchen hat sich in Abhängigkeit von einem anderen Staate begeben. Das Prototyp dieser Art von Staatenverbindungen ist das Protektorat oder die Schutzherrschaft (siehe die Darstellung des Völkerrechts). Dagegen beruhen die Gemeinschafts- und Gesellschaftsverhältnisse auf Gleichberechtigung der Verbundenen. Die privatrechtlichen Analogien dieser völkerrechtlichen Verbindungstypen sind die communio (BGB.: „Gemeinschaft") einerseits, die societas („Gesellschaft") andererseits, und kann man dementsprechend hier auch von Staatenkommunionen und Staatensozietäten reden.

Eine Staatenkommunion ist gegeben, wenn mehrere Staaten ein Organ oder irgendeine andere, den Staatszwecken dienende Einrichtung gemeinsam haben. Hierher gehören Verhältnisse wie z. B. die Gemeinsamkeit des Oberlandesgerichts unter den thüringischen Kleinstaaten, den Hansestädten, die gemeinsame Ständeversammlung der beiden Großherzogtümer Mecklenburg, vor allem aber die durch Gemeinschaft des monarchischen Staatsoberhauptes charakterisierten „Unionen". Man unterscheidet üblicherweise den Fall der Personal- von dem der Realunion. In beiden Fällen erscheint eine und dieselbe Person als Monarch zweier oder mehrerer Staaten, welche insoweit also „uniert" sind, während eine weitere Organ- oder sonstige Rechtsgemeinschaft zwischen ihnen nicht begriffswesentlich ist.

Die Personal- verhält sich zur Realunion wie der Rechtsbegriff des Zufalls zu dem der Absicht. Bei der *Personalunion* ist die Gemeinschaft eine rechtlich zufällige, von den Verfassungen der unierten Staaten nicht geforderte noch festgelegte Tatsache: eine communio incidens. Regelmäßig entsteht die Personalunion durch Erbgang, d. h. dadurch, daß dem Herrscher eines Staates durch die Thronfolgeordnung eines anderen Staates die Krone auch des letzteren anfällt (so die früheren, nachmals aufgelösten Personalunionen zwischen England und Hannover, den Niederlanden und Luxemburg); doch sind auch andere Entstehungsweisen denkbar und dagewesen, wie etwa die Berufung des Monarchen von A auf den Thron des Landes B durch Wahl oder internationalen Rechtsakt. In derselben Weise, wie sie begründet worden ist, kann die Personalunion sich auch wieder lösen, so insbesondere dadurch, daß das Thronfolgerecht der unierten Staaten wiederum verschiedene Personen in dem einen und dem anderen Staate beruft. Man denke an den Fall, daß in dem einen Staate agnatische, in dem anderen Staate kognatische Thronfolge gilt, nach dem Tode des söhnelos verstorbenen gemeinsamen Monarchen also dessen einzige Tochter in dem einen Staate sukzediert, in dem anderen aber nicht sukzedieren kann und einem Seitenverwandten weichen muß (Auflösung der englisch-hannöverschen Personalunion 1837, der niederländisch-luxemburgischen 1893).

Im Gegensatz zu der Personal- hat die *Realunion* nichts von einer communio incidens an sich; sie ist eine Gemeinschaft nicht des Zufalls, sondern der Absicht, beruhend auf dem einhelligen Willen der unierten Staaten. Ob dieser Wille ausdrücklich in einer Vereinbarung erklärt ist oder stillschweigend betätigt wird, ist unerheblich; nur auf den *Inhalt* des Willens kommt es an, nämlich auf das Vorhandensein der Absicht, daß die Person des Monarchen den Staaten stets und unter allen Umständen gemeinsam sein soll. Weitere Gemeinsamkeiten, wie etwa gemeinsame Ministerien oder parlamentarische Einrichtungen, werden auch hier durch den Begriff nicht erfordert, kommen aber vor, wie z. B. in Österreich-Ungarn. Außer Österreich und Ungarn bieten heute noch die beiden deutschen Fürstentümer Schwarzburg-Sondershausen und Schwarzburg-Rudolstadt das Bild einer Realunion (entstanden 1909 durch Erlöschen der Sondershäuser Linie des fürstlich-schwarzburgischen Gesamthauses; das Verhältnis ist nicht unstreitig und wird von manchen als Personalunion aufgefaßt). Andere Realunionen sind im Laufe der Zeit beseitigt worden, so die zwischen Schleswig und Holstein, indem diese ehemaligen Herzogtümer 1866 durch ihre Einverleibung in Preußen die Eigenschaft als selbständige Staatswesen verloren, so die schwedisch-norwegische Union, welche durch Vertrag vom 26. Oktober 1905 aufgelöst wurde.

Gesellschaftsverhältnisse zwischen Staaten, Staatensozietäten liegen vor, sofern mehrere Staaten behufs gemeinsamer Verfolgung gemeinsamer Zwecke sich zu einem Verein zusammentun, ohne jedoch in ihrem Verhältnis zu- und gegeneinander den Boden des „Vertragskomments", der völkerrechtlichen Koordination zu verlassen, und ohne ihren Verein zu einer selbständigen *staatlichen* Persönlichkeit, mit anderen Worten zum Staate über Staaten zu steigern. Die hierhergehörigen Staatenverbindungstypen lassen sich mannigfach klassifizieren. Trennende Kriterien sind: einmal das Vorhandensein oder Nichtvorhandensein besonderer *Organe*, welche mit Wahrnehmung der Sozietätsaufgaben betraut sind; man unterscheidet hiernach organisierte und nichtorganisierte Staatensozietäten. „Organisiert" waren die sogleich zu erwähnenden Staatenbünde, wie insbesondere der Deutsche Bund; auch der ehemalige Deutsche Zollverein und viele der modernen sog. internationalen Verwaltungsvereine, z. B. der Weltpostverein (siehe die Darstellung des Völkerrechts), gehören zu der Klasse der organisierten Staatensozietäten. „Unorganisiert" ist z. B. die lateinische Münzunion. Eine andere Einteilung der zwischenstaatlichen Gesellschaftsverhältnisse sieht auf den *Zweck* der Assoziation und unterscheidet hiernach Assoziationen mit *administrativen* (d. h. im Bereiche der staatlichen Kulturaufgaben liegenden) Zwecken, z. B. die erwähnten internationalen Verwaltungsvereine, —und Assoziationen mit *politischen* Zwecken (Aufgaben, die dem Bereiche des staatlichen Machtzwecks angehören. Das Hauptbeispiel einer politischen Staatengesellschaft ist der sog. *Staatenbund*.

Der Staatenbund ist eine auf Vertrag beruhende, in diesem Sinne und auch nach ihrer rechtlichen Natur vertragsmäßige, organisierte Verbindung *souveräner* (s. unten 21 ff.) Staaten zu gemeinsamer Wahrnehmung bestimmter politischer Interessen der Verbundenen, insbesondere

zum Schutz des Bundesgebietes nach außen und zur Bewahrung des Friedens innerhalb desselben. Ein Rechtsbegriff, vornehmlich abstrahiert aus den Staatenverbindungen, welche in Nordamerika (1778—1787), in der Schweiz (1815—1848) und in Deutschland, hier in Gestalt des Rheinbundes und Deutschen Bundes, durchweg als geschichtliche Vorstufe der nachmals erreichten vollkommneren bundesstaatlichen Einigung bestanden. Die Einzelheiten dieser in der gegenwärtigen Staatenwelt nicht vertretenen Assoziationsform werden unten (§§ 5, 6) an den beiden deutschen Beispielen, namentlich an dem Deutschen Bunde näher demonstriert werden.

2. Die staatsrechtlichen Staatenverbindungen zeigen eine Mehrheit von Staaten als Untertanen einer höheren, gleichfalls staatlichen Gewalt, derart, daß der herrschende und die beherrschten Staaten mitsammen eine politische Einheit höherer Ordnung einen Staatenstaat (im weiteren Sinne) oder zusammengesetzten Staat darstellen. Jede staatsrechtliche Staatenverbindung ist also ein zusammengesetzter Staat; die Begriffe staatsrechtliche Staatenverbindung und zusammengesetzter Staat sind identisch. Zwei wesentlich verschiedene Gestaltungs- und Organisationstypen dieser Verbindungsweise sind denkbar und dagewesen; ihr Gegensatz ist analog demjenigen, welcher die Herrschafts- und Genossenschaftsverbände des älteren deutschen Reichs (Gierke, Genossenschaftsrecht 1 89 ff., 135 ff.) voneinander scheidet. Den nach Art eines Herrschaftsverbandes zusammengesetzten Staat pflegt man im engeren und spezifischen Sinnes „Staatenstaat" zu nennen (Jellinek, Staatsl., S. 730). Ein solcher, ein Verband, „in welchem einer das ist, was in der Genossenschaft alle sind", war beispielsweise das türkische Reich in seiner Blütezeit, die Türkei mit ihren europäischen und afrikanischen Vasallenstaaten. Letztere standen unter der Oberherrlichkeit, „Suzeränität" der ersteren; lediglich durch dieses Moment, durch den gemeinsamen Suzerän, wurden sie zur Einheit zusammengeschlossen; außer dem Herrn hatten sie nichts gemeinsam. Es ist deutlich, worin das Kennzeichen eines solchen Staatenstaates im engeren Sinne vor allem beruht: in der negativen Tatsache des Mangels eines Bundesverhältnisses. Es ist eine Staatenverbindung, die nichts Bündisches, nichts Genossenschaftliches an sich trägt, sondern eben rein herrschaftlich geartet ist. Die Vereinigung mehrerer Staaten bedeutet hier nicht gemeinsame Tätigkeit zur Erreichung des Gemeinzwecks, sondern gleichmäßige Unterwerfung unter den Willen einer höheren Gewalt, auf deren Willensbildung den unterworfenen Staaten ein Einfluß nicht eingeräumt ist.

Das Wesen des Staatenstaates im engeren Sinne kommt also darauf hinaus, daß einer der verbundenen Staaten, der Suzerän, Alleinträger der die anderen beherrschenden Oberstaatsgewalt ist. Im Gegensatz hierzu zeigt die Oberstaatsgewalt bei der anderen, uns näher angehenden Form des zusammengesetzten Staates, dem Bundesstaate, genossenschaftlichen Charakter, sie ruht hier in der korporativen Gesamtheit der verbundenen Staaten selbst, so daß jedes Glied dieser Gesamtheit Beherrschter zugleich und Mitherrscher ist. Der Bundesstaat ist — sein Name sagt es — nicht sowohl eine Verbindung als eine Verbündung von Staaten: die über die Verbündeten herrschende Oberstaatsgewalt ist nichts anderes als der Gemeinwille der Verbündeten selbst, hervorgebracht durch das geordnete Zusammenwirken aller. So liegt der Unterschied zwischen Staatenstaat im engeren Sinne und Bundesstaat klar zutage. Verfassungsgeschichtlich weit bedeutsamer als der hiermit bezeichnete ist aber der andere Gegensatz: der, welcher die Begriffe Bundesstaat und Staatenbund trennt. Ist doch die Geschichte und endliche Erfüllung der deutschen Einheitsbestrebungen im 19. Jahrhundert nichts anderes als die langdauernde Negation und schließliche Position des Bundesstaatsbegriffes in seinem Abstande vom Staatenbunde, — ein Entwicklungsschritt, der uns das „Pathos der Distanz" zwischen den beiden Begriffen voll empfinden läßt.

Im Staatenbunde herrscht der Gedanke der Vielheit, im Bundesstaate dagegen der der Einheit. Staatenbund und Bundesstaat verhalten sich, um den klassischen Satz Labands dem Leser nicht vorzuenthalten, zueinander wie die Kategorien Rechtsverhältnis und Rechtssubjekt. Der Staatenbund ist das — mit Notwendigkeit völkerrechtliche — Rechtsverhältnis einer Vielheit von Staaten (er ist nur ein Bund), wogegen der Bundesstaat die Vielheit zur Einheit eines von der Summe aller einzelnen Staaten verschiedenen, selbständigen staatlichen Subjekts, eines Gesamtstaatswesens verschmolzen zeigt (der Bundesstaat ist auch ein Bund, zugleich aber und vor allem ist er ein Staat).

Als Bundesstaaten bezeichnet man vorzugsweise das Deutsche Reich, die Schweiz, die Vereinigten Staaten von Nordamerika, sodann auch wohl die mittel- und südamerikanischen Föderativrepubliken neueren und neuesten Gründungsdatums: Mexiko, Venezuela, Brasilien, Argentinien. In der Ausgestaltung des bundesstaatlichen Gedankens weichen diese Gemeinwesen sehr voneinander ab, so daß es dem vergleichend prüfenden Betrachter nicht eben leicht wird, einen allgemeingültigen, auf alle die genannten Staatenverbindungen passenden Begriff des Bundesstaates zu finden. Die Aufstellung und Formulierung eines solchen Begriffes wird sich vor allem an die überall zutreffenden Momente halten müssen, daß eine Mehrheit von Staaten eine höhere Einheit bildet, welche *selbst wieder Staat ist*, daß die Staaten durch die Zugehörigkeit zu dieser höheren Einheit wohl ihre Souveränetät (s. unten 21 ff.), nicht aber ihre Eigenschaft als Staaten verloren haben, und daß die Verfassung der höheren Einheit (der Reichs-, Bundes- oder Zentralgewalt) die verbündeten Einzelstaaten zur Mitwirkung bei der Bildung des sie beherrschenden Bundesstaatswillens beruft. Die wesentlichen Merkmale des Begriffes „Bundesstaat" sind also diese: 1. Staatlichkeit des Ganzen (d. h. des Bundes), 2. Staatlichkeit der Glieder (der Einzelstaaten), 3. bündische (korporative, genossenschaftliche, im Gegensatz zur herrschaftlichen) Vereinigung der Glieder zum Ganzen. Ein Bund von Staaten, welcher Bundesstaat sein und heißen will, muß ein seinen Gliedern gegenüber selbständiges, ihnen übergeordnetes *staatliches* Gemeinwesen darstellen; sein Wille muß die Eigenschaft einer wahren Staatsgewalt (s. unten 19, 24) besitzen. Besitzt er diese Eigenschaft nicht, so ist die betreffende Staatsverbindung keine staats-, sondern eine völkerrechtliche, kein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund. Die Gliedstaaten (Einzelstaaten) müssen trotz der Unterordnung unter die Bundesgewalt und den dadurch bedingten Verlust ihrer Souveränetät (s. unten 24) Staaten, d. h. Gemeinwesen mit eigenständiger Herrschaft über ihre Untertanen (vgl. unten 19, 24) geblieben sein; — andernfalls liegt weder ein Bundesstaat noch überhaupt eine Staatenverbindung, sondern ein Einheitsstaat vor. Endlich muß die Struktur des Verhältnisses zwischen der Gesamtheit und ihren Gliedern eine „bündische", d. h. korporative, genossenschaftliche sein. Dieses Moment äußert sich darin, daß die Gliedstaaten der Bundesgewalt nicht nur unterworfen, sondern, als ihre Mitinhaber, zugleich bei der Bildung ihres Willens beteiligt sind. Ein Gesamtstaat, welcher seine Gliedstaaten nur unterwirft, ohne sie bei der Bildung seines Herrscherwillens heranzuziehen, wäre eine Staatenverbindung von der Art eines Herrschaftsverbandes, also ein Staatenstaat im engeren Sinne (s. oben), aber kein Genossenschaftsverband, kein *Bundesstaat*.

So kann man definieren: *Der Bundesstaat ist ein Gesamtstaat, genossenschaftlich zusammengefügt aus einfachen Staaten, die einerseits ihm unterworfen, anderseits an der Bildung seines Willens beteiligt sind.*

Es sei hier von vornherein zugegeben, daß der hiermit bezeichnete Begriff des Bundesstaates vorzugsweise auf die deutschen Verhältnisse, die Eigenart des Deutschen Reiches berechnet ist. Daß und inwieweit dies der Fall, inwieweit gerade das Deutsche Reich die Begriffsmerkmale des Bundesstaates besonders scharf im einzelnen ausprägt, soll später bei Erörterung der rechtlichen Natur des Reiches (unten § 10) im einzelnen nachgewiesen werden.

§ 3. Die Staatsgewalt.

I. Begriff. Staatsgewalt und Recht. — Der Staat hat, als eine Person im Sinne Rechtens, seinen Willen. Der Staatswille vermag zunächst alles, was andere juristische Personen auch können und dürfen. Das privatrechtliche Wollen des Staates, wie es uns in seiner Gebarung als „Fiskus" entgegentritt, unterscheidet sich in nichts von der Willensmacht, welche jeder physischen oder juristischen Person zukommt. Wir sehen hier den Staat im Bürgerkleid des Privatmannes, sehen, wie er nicht weniger, aber auch nicht mehr vermag, als die Kräfte der für alle und jeden gegebenen Rechtsordnung für seine Interessen in Bewegung zu setzen, — wie er besitzt und verliert, wagt und gewinnt, veräußert, kauft, erbt, wie er, um zu dem Seinigen zu kommen, prozessieren und auf Klage seiner Gläubiger vor den Gerichten Rede stehen muß. Vor welchen, wessen Gerichten? Vor seinen eigenen, die er als Bewahrer seiner

Rechtsordnung eingesetzt hat durch seinen Willen, — einen Willen, der hier nun freilich nach Art und Maß nichts mehr gemeinsam hat mit dem Wollen und Können der Privatpersonen.

An diesem Beispiel, der Gerichtsbarkeit, sehen wir: der Staat hat außer der gemeingewöhnlichen, aus dem Wesen der Rechtspersönlichkeit folgenden, weiterhin eine ihm eigene Willensmacht. Diese heißt *Staatsgewalt* (Synonyme: Staatshoheit, Imperium). Ihr Wesen lehrt das Wort Gewalt: Gewalt hat, wer die Freiheit der Menschen durch Befehl und Zwang beschränken darf. Gewalthabender Verbände gibt es nun viele im Staate: legen doch die Gemeinden ihren Bürgern und Einwohnern Steuern auf, erteilen doch die Kirchen und andere öffentliche Korporationen ihren Mitgliedern bindende und zwingende Vorschriften von mancherlei Art, Vorschriften, welche den Gebundenen binden, nicht weil *er* will, sondern weil „*man*", weil der Verband, die Korporation will. Auch läßt die Bezeichnung *Staats*gewalt deutlich erkennen, daß das Prädikat des Gewalthabers auch noch anderen Wesen und Gemeinwesen außer dem Staate zukommen mag. Der Staat hat in seinem Machtbereiche nicht die einzige Gewalt. Aber er allein hat die *herrschende* Gewalt.

Staatsgewalt ist die dem Staate ausschließlich zustehende Fähigkeit, Land und Leute zu beherrschen. Damit will gesagt sein einmal: die Staatsgewalt ist die oberste Gewalt ihres Bereichs, ihr Befehl hat den *Vorrang* vor den Befehlen der anderen, untergeordneten Gewalten des Landes, ihr Wille bricht jeden Widerstand. Ferner aber und mehr: Befehlen und Zwingen ist ein dem Staate ausschließlich *vorbehaltenes* Tun. Die Staatsgewalt hat in ihrem Herrschaftsbereich das Monopol des sozialen Zwanges.

Das ist eine Haupterrungenschaft der modernen Staatsentwicklung, ein Satz, der heute unumstritten gilt, freilich nicht immer gegolten hat. Die weiter zurückliegenden Entwicklungsstufen der Staatsgewalt sind allenthalben gerade dadurch charakterisiert, daß der Staat die bezeichnete überragende, alleinherrschende Stellung nicht innehatte noch beanspruchte. Dies gilt insbesondere von der Gestaltung der politischen Verhältnisse im Mittelalter. Diejenige Macht, welche beispielsweise in Deutschland der Hauptträger der neueren Staatsbildung gewesen ist, die landesherrliche Gewalt (Landeshoheit), erscheint im Mittelalter und noch geraume Zeit nachher durchaus nicht im Alleinbesitz aller Herrschafts- und Zwangsgewalt innerhalb ihres Territoriums; dort gibt es vielmehr mancherlei Herren und Herrschaftsrechte *neben* dieser werdenden, unvollkommenen Staatsgewalt: neben der landesherrlichen treten die grund- und gutsherrliche Gewalt, die Autonomie der Städte, das Besteuerungsrecht der Ständekorporationen; vor allem die Herrschermacht der Kirche mit der begründeten Prätension der Gleichordnung und des eigenberechtigten, aus der Landeshoheit nicht abgeleiteten Charakters auf. Demgegenüber geht die Tendenz der sozialen und politischen Entwicklung seit Anbruch der neueren Zeit auf Vernichtung aller selbständigen, originären Herrschaftsrechte außerhalb der Staatsgewalt, auf Absorption jener durch die letztere (*Hobbes*, Gleichnis vom großen Leviathan, der alles eigenständige, von ihm nicht geschaffene Herrscherrecht verschlingt). Der Zielpunkt dieser Entwicklung ist im Staate der Gegenwart unzweifelhaft erreicht: Herrschaft, Befehl und Zwang kann heute nur vom Staate ausgehen, von niemand sonst.

Der Staat bedeutet in der heutigen Ordnung des menschlichen Gesellschaftslebens die Konzentration alles *sozialen Zwanges* in einem Punkte. Dieser Brennpunkt ist der Staat selbst: von ihm strahlt aller Zwang aus. Der Staat ist die Gesellschaft als Zwangsorganisation. Damit ist das Verhältnis einerseits der Begriffe Staat und Gesellschaft, Staatsleben und Gemeinleben, andererseits der Begriffe Staat und Recht im Kerne bezeichnet.

Es ist deutlich, daß die Aussage: „der Staat ist das Gemeinleben als Zwangsorganisation", nicht dahin mißverstanden werden kann, daß der Staat mit der Gesellschaft überhaupt identisch sei, daß das menschliche Gemeinleben restlos im Staate aufgehe. Das wäre nicht sowohl eine Überspannung des Staatsbegriffs als ein flagranter Widerspruch mit der Welt der Tatsachen. Nicht überall, wo Menschen miteinander sind, wo soziale Kräfte sich regen, geschieht dies unter dem Drucke von Zwang und Befehl und infolgedessen unter der Herrschaft des Staates. Das Gemeinleben der Menschen birgt in seinen Höhen und Tiefen vieles, was den Staat nicht kümmert. Man denke an die Welt des Religiösen, der verfeinerten ethischen Empfindungen, der Kunst, des gesellschaftlichen Verkehrs von Mensch zu Mensch: überall ein soziales Dasein, ein Zu-

sammenwirken zur Erreichung sozialer Zwecke, — auch ein reguliertes Zusammensein, aber reguliert nicht durch Zwangsgesetze, hinter denen Strafe und Exekution steht, sondern durch „Konventionalregeln" (Stammler), welche mit ihren Vorschriften darüber, was rechtgläubig, sittlich, ehrenhaft, anständig, schicklich, schön ist, nur denjenigen binden, der und solange er sich ihnen freiwillig unterwirft. Das ist die vom Walten von Herrschaft und Zwang nicht berührte, sagen wir: die anarchische Sphäre des menschlichen Gemeinlebens; in sie reicht Staat und Staatsgewalt nicht hinein. Ihr steht gegenüber die Sphäre des sozialen Zwanges, die koaktive Sphäre, welche ihrerseits ganz und ausschließlich vom Staate ausgefüllt wird, mit dem Staatsleben identisch ist.

Die koaktive Sphäre des Gemeinlebens ist diejenige, welche rechtlich, d. h. durch Rechtsnormen geordnet ist. Denn Rechtsnorm ist gleichbedeutend mit Zwangsgesetz; alle Rechtsordnung ist und will sein Zwangsordnung: Ordnung der zur Erreichung der sozialen Zwecke erforderlichen Freiheitsbeschränkungen. Hiermit ist denn aber auch das Verhältnis der Staatsgewalt zum Recht berührt und klargestellt: weil die Rechtsordnung einen Komplex von Zwangsgeboten darstellt, Zwang aber, in concreto wie in abstracto, nur vom Staate ausgehen kann, muß alle Rechtsordnung Staatsordnung, Staatswille sein. Alles Recht ist, wenn man auf die Herkunft und Entstehung sieht, „Staatsrecht" im weitesten Sinne des Wortes; es ist des Staates Wille, sei es, daß dieser Wille unmittelbar oder mittelbar vom Staate ausgeht, ausdrücklich (Gesetz) oder stillschweigend (Gewohnheitsrecht, „statutum tacitum") erklärt ist. So folgt aus der Konzentration aller Zwangsgewalt im Staate mit Notwendigkeit die ausschließliche Befugnis und Fähigkeit der Staatsgewalt, Recht zu setzen: das Rechtsetzungsmonopol des modernen Staates.

Die nähere Begründung dieses Satzes muß der allgemeinen Staats- und Rechtslehre überlassen bleiben.

Der Gefahr eines Mißverständnisses ist hier noch vorzubeugen. Mit dem Satze: nur der Staat herrscht, er allein kann zwingen, niemand außer ihm kann infolgedessen Recht setzen, ist nicht behauptet und soll nicht gesagt sein, daß die Staatspersönlichkeit, in Gestalt ihrer Organe, es immer selbst sein muß, die in dem ihr unterstellten Gemeinleben befehlend und zwingend auftritt. Aber wer immer solches tut, kann dies nur, weil und soweit der Staat ihn dazu ermächtigt, ihm seinen Arm, seine Herrschermacht geliehen hat. Die volle, im modernen Staate verkörperte Entwicklung und Entfaltung der Staatsgewalt bedeutet nicht Vernichtung alles außerstaatlichen Herrscherrechts, wohl aber alles außerstaatlichen eigenen (ursprünglichen) Herrscherrechts. Das Dasein gewalthabender, mit Zwangsbefugnissen ausgestatteter Verbände, Korporationen usw., die nicht Abteilungen des Staates, sondern eigene, vom Staate verschiedene, ihm gegenüber selbständige Persönlichkeiten darstellen, ist, wie bereits vorhin, unter Bezugnahme auf die Finanzhoheit der Gemeinden und die analogen, sowie anderweiten Zwangsrechte der Kirchen und öffentlichen Genossenschaften, angeführt, mit dem Wesen der Staatsgewalt keineswegs unvereinbar, — wofern nur diese eigenen Verbände und untergeordneten Gewalthaber nicht als Träger eigenen Herrschaftsrechts auftreten, die Rolle von Staaten im Staate spielen wollen. Herrschaft und Zwang eignen als ius proprium nur der Staatsgewalt; in der Hand jedes anderen, vom Staate verschiedenen und ihm an sich untergeordneten Subjekts ist das Befehlenkönnen, das Zwangsvermögen ein ius delegatum, ein Hoheitsrecht, welches der Inhaber, bildlich gesprochen, vom Staate zu Lehn trägt. Alle Gewalthaber innerhalb des modernen Staates sind Untertanen und Delegatare des Staates.

II. Eigenschaften der Staatsgewalt. — Die Eigenschaft der Staatsgewalt als einer durchaus ursprünglichen, nicht weiter ableitbaren, nicht lehnrührigen" Herrschermacht wurde soeben besprochen.

Weitere Attribute der Staatsgewalt sind Einheit und Unteilbarkeit. Die Staatsgewalt ist „une et indivisible".

Im Grunde ist hier mit zwei Worten Eines gesagt; es ist eine Eigenschaft der Staatsgewalt bezeichnet, welche das Wesen des Subjekts der letzteren unmittelbar zum Ausdruck bringt. Subjekt der Staatsgewalt ist der Staat selbst (s. unten III). Der Staat verhält sich zur Staatsgewalt wie der Mensch zu seinem Willen. Ist nun — wie oben ausgeführt — der Staat eine Einheit, und zwar eine Personeneinheit, ein mit Persönlichkeit begabtes Wesen,

so muß dieser Personeneinheit, wie bei allen anderen physischen und juristischen Personen, die Einheit des Willens entsprechen. Eine Persönlichkeit kann nicht zwei Willen haben; der Wille des wollenden Subjekts ist eine Größe, welche sich nicht teilen läßt, ohne die Einheit des Subjekts selbst aufzuheben. Eine Zerspaltung der Staatsgewalt in mehrere Teile würde die Zerfällung des Staates in ebenso viele selbständige, neue Staatswesen zur Voraussetzung wie zur Wirkung haben.

Das Prinzip der Unteilbarkeit der Staatsgewalt wird nicht widerlegt durch die Erscheinung des Bundesstaates, welche zeigt, wie die einem modernen Einheitsstaate normalerweise obliegende Gesamtleistung, der in diesem Sinne volle staatliche Wirkungskreis planmäßig unter die Zentralgewalt und die Einzelstaatsgewalten aufgeteilt ist. Über die einschlägigen Bestimmungen der deutschen Reichsverfassung ist unten, im Kapitel „Wesen und Inhalt der Reichsgewalt", des näheren zu reden; für den gegenwärtigen Zusammenhang genügt es, folgendes Moment hervorzuheben: was in Deutschland an „Angelegenheiten" (Art. 4 der Reichsverfassung) einerseits der Reichsgewalt zugeteilt, andererseits für die Einzelstaatsgewalten zurückbehalten ist, ist nicht die Substanz einer deutschen Gesamtstaatsgewalt — eine solche gibt es nicht —, sondern es ist der Inbegriff aller Kompetenzen und Aufgaben, welche, wenn Deutschland (Reich mitsamt den 25 Einzelstaaten) ein Einheitsstaat wäre, diesem Einheitsstaat obliegen würden. Die Kompetenzverteilung im deutschen wie in jedem anderen Bundesstaate läßt sich also nicht als Beweis anführen für die Möglichkeit der Tatsache, daß eine und dieselbe Staatsgewalt zerteilt werden und pro partibus divisis sechsundzwanzig Inhabern zustehen könne. Sondern in dieser Verteilung ist zu erblicken die durch die Reichsverfassung bewirkte Zumessung eines bestimmten Inhalts und Wirkungskreises an sechsundzwanzig verschiedene Staatsgewalten, von denen keine ein — begriffsunmögliches — Fragment einer Staatsgewalt, sondern jede eine ganze, einheitliche und unteilbare, freilich auf einen bestimmten Wirkungskreis beschränkte Staatsgewalt darstellt. Zwischen Reich und Einzelstaaten ist daher nicht die Staatsgewalt, sondern die Gesamtheit der Staatsaufgaben (der Staatszweck) geteilt. „Geteilt sind die Objekte, auf welche die Staatstätigkeit gerichtet ist, nicht die subjektive Tätigkeit, die sich auf diese Objekte bezieht." (Jellinek, Staatsl. 489.)

Ebensowenig wie die vorstehend geschilderte bundesstaatliche Kompetenzverteilung zwischen Bundes- und Einzelstaatsgewalt kann die sog. konstitutionelle Gewaltenteilung innerhalb eines und desselben Staatswesens dem Satze von der Unteilbarkeit der Staatsgewalt entgegengehalten oder umgekehrt, wie oft geschieht, mit dem Hinweis auf die Unteilbarkeit der Staatsgewalt bekämpft werden. Gewaltenteilung in diesem Sinne bedeutet Verteilung der drei in der Staatsgewalt enthaltenen Grundfunktionen (Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung) an drei selbständige, gegenseitig unabhängige, einander nicht hierarchisch über- und untergeordnete Staatsorgane bzw. Organgruppen. Durch das Prinzip der Gewaltenteilung soll nicht die eine und unteilbare Staatsgewalt zerstückt, soll keineswegs die Gründung von drei Staaten im Staate unternommen, sondern es soll der Staatsgewalt eine gewisse organisatorische Gestaltung gegeben werden, welche im allgemeinen dem Gedanken der Arbeitsteilung Rechnung trägt, im besonderen aber zum Zweck hat, eine Beteiligung des Volkes bei der Bildung des gesetzgebenden Staatswillens herbeizuführen, die Unabhängigkeit der Justiz und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung zu gewährleisten. Das Nähere s. unten § 43, 44. Wer die Gewaltenteilung in dem vorgestellten Sinne für unvereinbar hält mit der Einheit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt, müßte behaupten, daß diese Einheit nur dann gewahrt ist, wenn alle Funktionen der Staatsgewalt in einem Universalorgan konzentriert und vereinigt sind. Eine dahingehende Behauptung würde aber nicht sowohl, wie Haenel (Staatsrecht I 93) mit Recht bemerkt, in unauflöslichem Widerspruch mit den positivrechtlichen Verfassungen stehen; — es ließen sich ihr auch die ebenso bekannten wie unbestreitbaren Tatsachen entgegenhalten, daß durch die Mehrheit seiner Organe und Glieder die Einheit des Lebewesens nicht aufgehoben wird, daß die Vielfältigkeit der Räder und Hebel die Einheit der Maschine nicht alteriert. —

Was sonst noch der Staatsgewalt an Eigenschaften zugeschrieben zu werden pflegt, läuft bisweilen auf leere Redensarten, nicht selten aber auch auf Unrichtigkeiten hinaus. Ersteres gilt von der „Heiligkeit" und „Ewigkeit", letzteres von der „Unverantwortlichkeit" der Staatsgewalt (vgl. z. B. Maurenbrecher, Staatsr. § 30). Unverantwortlich ist die Staatsgewalt

jedenfalls dann und insoweit nicht, als sie an Rechtsschranken gebunden ist. Ist sie dies, so ist sie auch, selbstverständlich, für die Innehaltung dieser Schranken verantwortlich, haftet sie für deren Überschreitung. So tritt, bei durchgeführter Gewaltenteilung, die Staatsgewalt als Verwaltung (vollziehende Gewalt) den Untertanen in rechtlicher Gebundenheit gegenüber und erscheint insofern allerdings „verantwortlich". Verantwortlich ist die Staatsgewalt des Einzelstaates im Bundesstaat für Erfüllung ihrer Pflichten gegenüber der Zentralgewalt (vgl. Art. 19 der deutschen Reichsverfassung: wenn Bundesglieder — d. h. Einzelstaaten — ihre verfassungsmäßigen Bundespflichten nicht erfüllen, können sie dazu im Wege der Exekution angehalten werden. Diese Exekution ist vom Bundesrate zu beschließen und vom Kaiser zu vollstrecken). Verantwortlich sind Staat und Staatsgewalt vor allem in ihrer Gebarung anderen Staaten gegenüber, im internationalen, durch das Völkerrecht geregelten Verkehr; die Verantwortlichkeit erstreckt sich hier darauf, die völkerrechtlich geschützten Interessen dritter Staaten zu achten, völkerrechtliche Delikte (s. über diesen Begriff v. Liszt, Völkerrecht § 24) zu meiden.

Die hier und da (vgl. wiederum Maurenbrecher a. a. O.) hervorgehobene „Unwiderstehlichkeit" der Staatsgewalt ist nur ein anderer Ausdruck für die Herrscherstellung innerhalb ihres Gebietes. Ein Widerstand der Untertanen gegen den Staat, von dem alle Rechtsordnung ausgeht, gegen die kons legum, läßt sich rechtlich nicht begründen.

Eingehendere Betrachtung verlangt die Frage, ob Unabhängigkeit zu den essentiellen Eigenschaften der Staatsgewalt gehöre. Diese Frage kommt auf eines hinaus mit der anderen, ob Souveränetät zu denjenigen Merkmalen gehört, ohne welche der Staat nicht mehr Staat ist.

Denn Souveränetät bedeutet volle Unabhängigkeit: Unabhängigkeit eines Rechtssubjekts, insbesondere eines Gemeinwesens von andern. Eine Folge solcher Unabhängigkeit ist es, daß das souveräne Gemeinwesen selbstherrlich darüber bestimmen kann, was es darf und soll. Souveränetät ist „Rechtsmacht eines Gemeinwesens über seine Kompetenz" (Laband); oder, anders ausgedrückt: rechtliche Fähigkeit zur Eigenmacht.

Dem Mittelalter[1] ist der Begriff der Souveränetät unbekannt: erklärlich, denn der Begriff setzt voraus ein System unabhängiger, einander gleichgeordneten Staaten, von denen jeder in seinem Gebiete unbeschränkt und allein herrscht. An dieser Voraussetzung fehlte es aber damals: die Territorien und Länder des Mittelalters waren weder unabhängig nach außen und oben — denn über ihnen erhoben sich die Universalgewalten von Kaiser und Papst —, noch erfreuten sich ihre Herren einer unbeschränkten Herrschaft im Innern: waren sie doch häufig nicht viel mehr als die Diener der ständischen Mächte ihres Landes, des Adels und der Städte. Die „Souveränetät" ist offenbar nichts anderes als ein Ausdruck für das Ziel, dem die Entwicklung des mittelalterlichen Staates entgegenstrebte, und dies Ziel bestand darin, von den universalen Gewalten loszukommen und die auf ihr „eigenes Recht" trotzenden Herrschaftsträger innerhalb des Landes, Adel und Städte, zu bändigen und aufzusaugen. Dieses Ziel ist auf dem europäischen Kontinent zuerst in Frankreich erreicht worden, und es erscheint daher nur begreiflich, daß es hier auch zuerst zu einer klaren Erkenntnis und Formulierung des Souveränetätsbegriffes kam. Die französische Rechtssprache kennt schon im Mittelalter den Ausdruck „sovrain". Dieser Ausdruck wird zunächst nicht nur auf den Höchsten im Lande, den König, sondern bezeichnenderweise auch auf jeden Feudalherrn (Baron) angewendet („chacun baron est sovrain dans sa baronnie": vgl. Jellinek 434 Anm. 4). Sovrain ist jeder „Obere", jeder, der Untertanen hat; das Wort ist auf dieser Entwicklungsstufe offenbar noch kein Superlativ, sondern ein Komparativ, es entspricht dem lateinischen superior, nicht dem supremus. Im Zuge der oben angedeuteten politischen Entwicklung befestigt sich nun aber die Erkenntnis, daß die Gewalten des im König personifizierten Staates und der Feudalherren nicht gleichartig, sondern so ungleichartig seien, daß es nicht angehe, dasselbe Wort sovrain von beiden zu gebrauchen: „souverän" wird nunmehr nur noch der Inhaber der höchsten Macht genannt; höchste Macht aber eignet nicht den feudalen und kommunalen Gewalten, Adel und Städten, sondern nur dem Staate: deshalb, weil und seitdem der Staat sich zum

[1] Die Geschichte des Souveränetätsbegriffs ist am besten dargestellt von Jellinek, Staatsl. 421 ff.

unbeschränkten Herrn dieser Gewalten aufgeworfen, weil und seitdem er sich von den Machtansprüchen des Reiches und der Kirche emanzipiert hat. So ist „souverän" aus einem komparativischen zu einem superlativischen Begriff geworden.

Der damit bezeichnete Gedankenfortschritt ist die Tat eines französischen Staatsphilosophen, des Jean Bodin (Six livres de la République, 1576), welcher dem Souveränetätsbegriff sein modernes Gepräge gegeben und ihm auf Jahrhunderte hinaus seine Stellung im System der Staatslehre angewiesen hat. Bodin geht von der Tatsache aus, daß es zwei Arten menschlicher Herrschaften und Gemeinwesen gebe: solche, die von dritten Mächten (außerhalb und innerhalb ihres Gebietes) unabhängig und solche, die dies nicht sind [1]. Diese Unterscheidung trennt nach Bodin Staat und Nichtstaat: nur die Gemeinwesen der ersten Kategorie sind souverän und Staaten, die der andern sind beides nicht. Bodin definiert: „l'État est un droit gouvernement de plusieurs menages avec puissance souveraine" (Six livres 1, 1; in der lateinischen Ausgabe des Buches lautet der Satz . . . „recta plurium familiarum cum summa potestate gubernatio; „souverain" ist also mit „summus" übersetzt, der Superlativ [s. oben] ist da). Der Begriff ist ersichtlich der den Schriftsteller umgebenden Wirklichkeit entnommen: das Frankreich Bodins war in der Tat schon ein souveräner Staat. Bedeutsam ist aber, daß dieses Merkmal als ein allgemeines, typisches aufgefaßt, daß es zu einer Anforderung erhoben wird, die an jedes Staatswesen zu stellen sei.

Bodin hat also 1. den Souveränetätsbegriff festgestellt. Er hat 2. die Souveränetät für eine notwendige Eigenschaft, ein essentiale der Staatsgewalt erklärt. Endlich geht 3. auf ihn zurück eine eigentümliche Doppeldeutigkeit des Begriffes, welche darin zu erblicken ist, daß mit „Souveränetät" nicht nur eine Eigenschaft des Staates, sondern bisweilen auch eine Eigenschaft seines obersten Organs, des „Herrschers", bezeichnet wird. Souverän ist nach Bodin nicht sowohl der Staat als der König.

Bodins Definition des Souveränetätsbegriffes kann, wenn sie jetzt auch mit anderen Worten ausgedrückt wird, noch heute als maßgebend gelten. Denn „summa potestas" ist ja dasselbe wie volle Unabhängigkeit nach innen und außen, Fähigkeit zur Eigenmacht. Aber auch in ihren beiden anderen Thesen wird die Theorie des alten französischen Staatsgelehrten noch heute von manchen für richtig gehalten. Mit Unrecht sicher, was Punkt 3 anlangt. Hier liegt eine Begriffsvermengung vor. Unfähig, zwischen dem Gemeinwesen und seinem Organ, zwischen Staat und König scharf zu unterscheiden, verwechselt die ältere Lehre zweierlei: höchste Gewalt des Staates und höchste Gewalt im Staate. Diese Unklarheit wirkt noch heute fort. Noch heute pflegt der Sprachgebrauch — allerdings weniger der wissenschaftliche als der amtliche, insbesondere der diplomatische — die Worte Souveränetät und souverän doppeldeutig zu verwenden: souverän ist der Staat, sofern er nach außen unabhängig, im Innern aber oberster Gewalthaber ist; „Souverän" wird anderseits genannt diejenige Person oder Personenmehrheit, welche, je nach der Verfassung der betreffenden Staaten, dessen Unabhängigkeit und höchste Gewalt ausübt: das oberste Organ des Staates. So spricht man insbesondere von dem Prinzip der Fürstensouveränetät oder monarchischen Souveränetät, welches (gleichbedeutend mit dem „monarchischen Prinzip" der Wiener Schlußakte von 1820 [vgl. unten 42, 43]) ausdrücken soll, daß alle Funktionen der Staatsgewalt grundsätzlich von den Monarchen allein ausgeübt werden, andererseits von der „Volkssouveränetät", dem die Demokratien und sog. parlamentarischen Monarchien beherrschenden Verfassungsgrundsatz, welcher den Volkswillen für die höchste Potenz im Staate erklärt; so gebrauchte Bismarck das Wort Souveränetät, wenn er sagt, daß die Souveränetät im Deutschen Reiche nicht beim Kaiser, sondern bei den verbündeten Regierungen ruhe (unten S. 95). Dieser Sprachgebrauch kann nicht gebilligt werden. Souveränetät ist eine Eigenschaft des Staates, nicht eines Staatsorgans. Das Wort darf also auch nur von der Staatsgewalt als solcher gebraucht werden. Der Begriff der Organsouveränetät; Worte wie „Fürstensouveränetät" und „Volkssouveränetät" stiften nur Unklarheit und sollen daher vermieden werden.

---

[1] Er fußt hier auf der von der italienischen Jurisprudenz des späteren Mittelalters (Bartolus) aufgestellten Unterscheidung zwischen civitates superiorem recognoscentes und non recognoscentes (Gierke, Genossenschaftsrecht 3 639 ff.).

Souveränetät ist also Unabhängigkeit des Staates von Mächten, die über und außer ihm stehen. Gegen die theoretische und praktisch-politische Berechtigung des Begriffes ist neuerdings (von Preuß, Affolter u. a.) vielfach polemisiert worden. Sicher mit Unrecht, sofern diese Einwände sich auf das Dasein der Staatengemeinschaft und des Völkerrechts gründen. Auf das Wesen des Völkerrechts, auf den Grund und die Art seiner Verpflichtungskraft kann hier nicht näher eingegangen werden. So viel aber ist sicher, daß die völkerrechtlichen Normen nicht Willensäußerungen einer über den einzelnen Staaten stehenden Weltmacht, einer civitas maxima darstellen. Das Völkerrecht involviert nicht die civitas maxima, negiert sie vielmehr von vornherein und von Grund aus. Grundlage des Völkerrechts ist allerdings eine soziale Erscheinung, ein Gemeinleben unter den Staaten, — denn keine Rechtsordnung irgendwelcher Art und irgendeines Grades ist möglich, ohne ein Gemeinleben, welches sie ordnet. Aber dieses zwischenstaatliche Gemeinleben, die „Staatengemeinschaft", ist nicht zu einer mit universaler Herrschermacht ausgestatteten Gesamtpersönlichkeit organisiert. Es ist eine Gemeinschaft, kein Gemeinwesen. Das Völkerrecht: ein Gemeinwille, der nicht mehr und nichts anderes ist als der Wille aller, der das einzelne Glied der Gemeinschaft, den Staat, nur bindet, soweit und solange er von letzterem als sein eigener und der Gemeinwille anerkannt wird. Von solcher Art ist das Völkerrecht. Es gilt für den einzelnen Staat nicht vermöge Unterwerfung unter eine höhere Herrschermacht, sondern kraft Selbstbindung an einen Gemeinwillen, der nicht anders erzeugt werden kann als durch das freie Einverständnis und die Anerkennung aller. Das Völkerrecht bindet, aber es unterwirft nicht. Es schmälert daher begrifflich die Souveränetät der einzelnen Staaten um keines Haares Breite. Was vom Völkerrecht überhaupt, das gilt auch von den auf seinen Normen beruhenden konkreten Rechtsverhältnissen, insbesondere den Staatsverträgen. Vertragsmäßige Leistungen, die dem einen Staate dem anderen gegenüber obliegen, sind nicht Pflichten, die von außen und oben her auferlegt werden, sondern Pflichten, die der Verpflichtete sich selbst auferlegt, Selbstbeschränkungen seiner Freiheit, Betätigung, nicht Preisgabe seines freien Selbstbestimmungsrechts. So läßt sich auch Wesen und Inhalt der Staatsverträge dem Souveränetätsbegriff nicht entgegenhalten; das eine verträgt sich mit dem anderen vollkommen, — wobei hier noch ganz abgesehen wird von dem Rechtsinstitut der clausula rebus sic stantibus [1]. Diese Klausel, welche „bei Staatsverträgen, die Leistungen bedingen, stillschweigend angenommen wird" (Bismarck, Gedanken und Erinnerungen 2 258), redet deutlich genug von der Art und dem Maß der Verpflichtungskraft völkerrechtlicher Verträge: letztere wollen die Kontrahenten nur soweit und solange binden, als jeder von ihnen kraft seines souveränen Ermessens die fernere Erfüllung des Vertrages für vereinbar erachtet mit seinen Lebensinteressen und der Erfüllung des ihm geschichtlich gewordenen Berufs (Preußen 1866!). Das Völkerrecht mutet keinem Staate zu, Verträgen auch dann noch Treue zu halten, wenn, bei inmittelst geänderter Weltlage, die Treue den, der sie hielte, erdrücken, ja auch nur abdrängen würde von dem Wege, den er selbst als den rechten sich vorgezeichnet hat. Schließlich kann jeder Staat seiner Vertragslasten sich entledigen dadurch, daß er zum Schwert greift. Der Krieg zerreißt alle zwischen den Gegnern geschlossenen völkerrechtlichen Verträge.

Der völkerrechtliche Vertrag bindet, und er bindet, wie vorstehend gezeigt, nicht unbeschränkt, jedenfalls aber unterwirft er nicht, — es sei denn, daß es Wille und Absicht der Vertragsteile war, ein Unterwerfungsverhältnis zu begründen. Nach Art und Lage des Falles muß entschieden werden, ob alsdann bei dem Staate, der sich in Abhängigkeit von einem anderen Staate begeben hat, Souveränetät noch oder nicht mehr vorhanden ist. Zweierlei erscheint gewiß: einmal kann nicht geleugnet werden, daß ein Staat durch seinen eigenen Willen unwiderruflich auf seine Souveränetät zugunsten eines Dritten, eines ihm nunmehr übergeordneten Staatswesens verzichten kann, — und zweitens, daß ein nur teilweiser Verzicht auf die Souveränetät undenkbar und unvollziehbar ist. Bedeutet, wie gezeigt, Souveränetät höchste, nur durch sich selbst bestimmte, nach außen und innen unabhängige Macht, so ist klar, daß die Souveränetät sich weder teilen noch beschränken läßt; sie teilen heißt sie ver-

[1] E. Kaufmann, Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus (1911).

nichten. Souveränetät gehört zu den Eigenschaften, welche ein Staat nur entweder ganz oder gar nicht haben kann [1].

Es fragt sich nun freilich, ob der nichtsouveräne Staat überhaupt noch Staat ist, ob die Souveränetät zu den notwendigen oder zu den entbehrlichen Eigenschaften der Staatsgewalt gehört. Die auf Bodin zurückgehende ältere Theorie hatte sich, wie erwähnt (oben S. 22), für die Notwendigkeit erklärt, und auch heute noch besitzt diese Auffassung angesehene Vertreter (Seydel, Zorn). Dagegen hat sich die gegenwärtig in Deutschland herrschende Meinung nach dem Vorgange Labands entschlossen, auf das Erfordernis der Souveränetät als eines wesentlichen Merkmals der Staatsgewalt zu verzichten.

Dieser Verzicht ist wohlbegründet. Er läßt sich nicht umgehen, wenn man mit der Wirklichkeit der Dinge, wie sie ist und geworden ist, in Einklang bleiben will. Die Behauptung, daß es nichtsouveräne Staaten nicht gebe noch geben könne, ist ebenso unpolitisch wie unhistorisch; sie wird vor allem widerlegt durch das Dasein der deutschen Einzelstaaten. Sollen die letzteren, in Vergangenheit und Gegenwart einer höheren Staatsgewalt, der Reichsgewalt untertan, also zweifellos nichtsouverän, etwa keine Staaten sein? Entstanden unter dem Zeichen der Nichtsouveränetät, der Unterordnung unter Kaiser und Reich, sind die Einzelstaaten unter eben diesem Zeichen in Deutschland geraume Zeit Alleinträger des aufdämmernden modernen Staatsgedankens gewesen, der in ihnen nur, im alten Reiche aber nie Leben gewann. Und heute blüht und gedeiht diese Welt der Einzelstaaten unter dem nämlichen Zeichen, im neuen Reich.

Es ist also geradezu die historische Eigenart des deutschen Einzelstaates, daß er der Souveränetät entbehrt. Die sechzig Jahre zwischen dem Zusammenbruch des alten Reiches und der Begründung des neuen können hieran nicht irre machen. Diese Epoche der Staatenbünde (vgl. unten § 5, 6) war nur ein Übergangs-, ein Ausnahmezustand, sie zeigt uns die deutschen Einzelstaaten im Besitze einer formellen Souveränetät, auf die sie, historisch betrachtet, nicht den mindesten Anspruch hatten, einer Souveränetät, die, um mit Bismarck (G. u. E. 1 295) zu reden, nichts anderes war als „eine revolutionäre Errungenschaft auf Kosten der Nation und ihrer Einheit". Dadurch, daß diese Errungenschaft von den Inhabern selbst wieder aufgegeben und dahin verlegt wurde, wo sie hingehört, in die Hand einer nationalen Staatsgewalt, der Reichsgewalt, ist nur der politische Normalzustand Deutschlands wieder hergestellt: die Einzelstaaten, die Länder, sind überhöht durch den Kuppelbau des nationalen Staates, des Reichs. Die Souveränetät der solchergestalt Überwölbten ist hiermit freilich verneint, nicht aber ihre Staatlichkeit. Staaten, wirkliche, nicht bloß sogenannte, sind die deutschen Einzelstaaten noch heute, sie waren es nicht nur von 1806—1866, sondern schon lange vor 1806, vor dem Untergang des alten Reiches. Wer wollte behaupten, daß Preußen nur diese sechzig Jahre lang ein Staat gewesen sei, vordem aber, im Zeitalter Friedrichs des Großen nicht und seit der Gründung des Norddeutschen Bundes nicht mehr?

Staatsrechtliche Begriffe sollen sich der politischen Wirklichkeit anpassen, ihr gerecht werden, nicht ihr ins Gesicht schlagen. So fordert die politische Vergangenheit und Gegenwart des deutschen Volkes einen Staatsbegriff, der auf das nationale wie das partikulare Gemeinwesen gleicherweise anwendbar ist, der das Reich, nicht minder aber auch das Land als staatliche Gebilde, als Staaten erscheinen läßt. Der hiermit geforderte Staatsbegriff muß, wie sich aus allem Gesagten ergibt, die Souveränetät aus dem Kreise der Essentialien ausscheiden. An ihrer Statt muß er auf ein anderes Merkmal Wert und Gewicht legen: auf das — oben (S. 19) bereits hervorgehobene — Moment der Ursprünglichkeit, der Eigenständigkeit des staatlichen Imperiums, das Moment des eigenen Rechts zu Herrschaft und Befehl. Dies Moment trifft bei den deutschen Einzelstaaten zu. Souverän sind sie nicht, denn ihr Selbstbestimmungsrecht findet seine Grenze in dem Dasein und der Zuständigkeit der ihnen übergeordneten Reichsgewalt. Dennoch sind sie Staaten. Denn sie herrschen. Sie haben die Macht und Fähigkeit, ihren Untertanen zu befehlen und sie zur Befolgung dieser

[1] Die Berechtigung oder Nichtberechtigung des völkerrechtlichen Sprachgebrauchs, von „halbsouveränen" Staaten zu reden, ist hier nicht zu untersuchen.

Befehle zu zwingen. Und sie besitzen diese Macht zu eigenem Recht, sie tragen sie von niemand, auch vom Reiche nicht, zu Lehen (s. hierüber weiter unten § 10).

III. Subjekt, Organe, Träger der Staatsgewalt. — Subjekt, d. h. Inhaber der Staatsgewalt ist in jedem Sinne der Staat selbst. Den Normalfall des souveränen Staates gesetzt, so ist „Souverän" allein der Staat als solcher, als Gesamtpersönlichkeit, nicht aber der Fürst, noch das Volk (wofern es überhaupt möglich wäre, letzteres abgesondert und losgelöst von seinem Staate noch als rechtliche Einheit, als Personeneinheit zu denken; oben § 1, I 1), noch ein Teil des Volkes, etwa (in Aristokratien) die herrschende Gesellschaftsklasse. Dieser Satz, das Prinzip der „Staatssouveränetät" (der Ausdruck setzt bei jedem Staate allgemein Souveränetät voraus, was, wie oben II gezeigt, nicht richtig ist) gilt überall und für jedweden Staat, unangesehen der Verfassungsform. Er ist für die absolute Monarchie so unanfechtbar wie für die Demokratie, er trifft für Rußland ebenso zu wie für die Schweiz. Denn überall, wie er auch organisiert, verfaßt sein mag, ist der — moderne — Staat das Gemeinwesen des gesamten Volkes und die Staatsgewalt ist der Wille dieses Gemeinwesens. Gegen diese Auffassung über das Subjekt der „Souveränetät" (richtiger: der Staatsgewalt) wird eingewendet, daß die Verallgemeinerung, ein Hinwegsehen über die Verschiedenheit der Verfassungsform hier unzulässig sei; in der absoluten Monarchie, aber auch in den meisten konstitutionellen Einherrschaften, gelte das Prinzip der monarchischen (Fürsten-)Souveränetät, in den Demokratien dagegen und den sog. demokratisch-konstitutionellen Monarchien (Belgien, Norwegen) der Grundsatz der Volkssouveränetät. Dieser, durch den Wortlaut mancher Verfassungsurkunden unterstützte Einwand verliert seine Kraft, wenn man sich gegenwärtig hält, daß die herkömmlichen Ausdrücke „Fürsten-" bzw. „Volkssouveränetät" auf einer Verwechselung der Begriffe „höchste Gewalt des Staates" und „höchste Gewalt im Staate" beruhen. Hierauf wurde bereits oben S. 22 hingewiesen. Die Bezeichnungen „Fürsten-" und „Volkssouveränetät" enthalten nicht Aussagen über das Subjekt der Staatsgewalt, sondern über die Frage der obersten Organschaft im Staat, über die Frage, welche Person oder Personenverbindung als Träger der Staatsgewalt anzusehen ist. Man pflegt in diesem Sinne von Volkssouveränetät schon dann und da zu sprechen, wenn zwar nicht die Gesamtheit aller Staatsbürger unmittelbar selbst, sondern ein von dieser Gesamtheit gewähltes Kollegium, kurz ein Parlament, eine Volksvertretung das Heft der Staatsgewalt in der Hand hat, den in letzter Instanz ausschlaggebenden politischen Machtfaktor darstellt.

Der sog. „Träger der Staatsgewalt" ist nichts anderes als eine besondere Art Organ des Staates.

Wie jede juristische Person (Korporation, Anstalt), so bedarf auch der Staat physischer Personen, welche, sei es als einzelne, sei es gruppiert, berufen sind, den Staatswillen zu bilden, zu erklären, zu vollziehen, namens des Staates zu wollen und zu handeln. Das sind die Organe des Staates. In ihnen wird die, nicht erdichtete, freilich aber gedachte, reale, wenngleich nicht greifbare Staatspersönlichkeit leibhaftig, sie wird gegenwärtig gemacht, repräsentiert.

Nichts anderes nun als ein Staatsorgan, aber in einem eminenten Sinne, ist auch der „Träger" der Staatsgewalt, d. h. diejenige Person oder Mehrheit von Personen, welche den Staat voll repräsentiert, demnach befugt und berufen ist, die Staatsgewalt als Ganzes und in allen in ihr liegenden einzelnen Betätigungsformen selbst auszuüben und im Zweifelsfalle die Vermutung der Alleinberechtigung zur Ausübung der Staatsgewalt auf ihrer Seite hat. Die Unterscheidung der Staatsformen oder Verfassungsformen, insbesondere die Gegenüberstellung von Monarchie und Demokratie beruht, wie bereits angegeben, auf spezifischen Verschiedenheiten in der Konstruktion des Trägers der Staatsgewalt.

Wer immer auch in einem bestimmten Staate als Träger der Staatsgewalt anzusehen ist: Monarch, Parlament, Gesamtheit der stimmberechtigten Staatsbürger, — gewiß ist, daß zwischen dem Träger und den anderen Staatsorganen überall nur ein quantitativer, gradueller Unterschied obwaltet. Auch der „Träger" ist Staatsorgan, auch seine Stellung ist nicht Herrschaft über den Staat von außen und oben her, sondern Organschaft im Staat. Auch

der Träger der Staatsgewalt übt in Handhabung seines amtlichen Berufes nicht eigenes, sondern fremdes Recht, des Staates Gewalt im Staate aus (s. oben S. 10, 11).

Die Ordnung, welche die Bildung und Zuständigkeit der Staatsorgane regelt, heißt die Verfassung des Staates. In einem engeren Sinne wird „Verfassung" genannt der Inbegriff der Grundsätze, nach denen die obersten Staatsorgane, der Träger der Staatsgewalt immer voran, eingerichtet sind. Und schließlich zeigt sich das vielsagende Wort in noch engeren Bedeutungen, wenn man damit, wie gebräuchlich, entweder einen bestimmten Typus, eine gewisse Form der Staatsverfassung im weiteren Sinne, nämlich die konstitutionelle, durch Beteiligung einer Volksvertretung bei Ausübung der gesetzgebenden Gewalt gekennzeichnete Verfassungsform, — oder aber die zusammenfassende Kodifikation der Verfassungsnormen, das Staatsgrundgesetz, unter der Bezeichnung „Verfassung" versteht.

IV. Tätigkeitsgebiete und Funktionen der Staatsgewalt. — Die Staatsgewalt ist eine in sich einheitliche Gewalt; wie der Staat selbst, so stellt auch sein Wille, die Staatsgewalt, eine rechtliche Einheit dar. Diese Einheit ist eine lückenlose. Das heißt: man darf sich die Staatsgewalt nicht vorstellen als ein Konglomerat einzelner, individualisierter Herrschafts- oder Hoheitsrechte des Staates, von denen ein jedes seine festen Grenzen hat und von dem nächsten Hoheitsrecht durch ein Vakuum, ein Nichtdürfen der Staatsgewalt getrennt ist. Allerdings war es in früheren Perioden der Wissenschaft und ist es auch heute noch üblich, die Staatsgewalt in eine Reihe von einzelnen Gewalten oder „Hoheiten" zu differenzieren, man nennt da etwa das Recht über Krieg und Frieden, die Finanzhoheit, Justizhoheit, Kirchenhoheit, die Polizeigewalt usw. Solche Aufzählungen und Spezialisierungen sind auch an sich nicht zu verwerfen, sofern man dabei nur, wie v. Gerber (Grundzüge des deutsch. Staatsr. S. 71) richtig bemerkt, „das Mißverständnis fernhält, jene einzelnen Hoheiten seien rechtlich unverbundene besondere Spezialrechte des Staates; vielmehr handelt es sich bei allen diesen Hoheiten immer um die eine Staatsgewalt, welche nur vom Gesichtspunkte eines besonderen Tätigkeitskreises angeschaut wird." In der Tat umfaßt die Gewalt des modernen Staates nicht eine bloße Zusammenstellung gewisser Hoheitsrechte, sondern die Totalität aller. Sie ist eine unbegrenzte Herrschermacht, die sich betätigen mag auf allen Gebieten des menschlichen Gemeinlebens, denen sie sich widmen will und in allen Formen der Menschenbeherrschung, die sie zur Erreichung ihres Betätigungszwecks für dienlich erachtet.

Es ist deutlich, daß die in der älteren Literatur mit Vorliebe behandelte Frage nach dem Wirkungskreise der Staatsgewalt und seinen Grenzen, — die Lehre vom „Staatszweck" — eine gar nicht aufzuwerfende Frage ist, sofern gefragt werden will, nach einem mit Rechtsverbindlichkeit für alle Staaten ausgestatteten Normalkatalog der Staatszwecke, nach Vorschriften, aus denen zu entnehmen sei, was der Staat „darf" und „soll" oder „nicht soll". Solche Vorschriften gibt es nicht. Es sind das Fragen, welche einem früheren, naturrechtlich gestimmten Zeitalter wichtig und lösbar erscheinen mochten, die aber in der heutigen Staatsrechtswissenschaft kaum anders als durch Übergang zur Tagesordnung zu erledigen sind. Es gibt kein Staatsrecht, welches der Gesamtpolitik des Staates Aufgaben, Grenzen und Richtung anweist. — Hierzu ist jedoch anzumerken: 1. Der Satz von der Lückenlosigkeit und Geschlossenheit der Staatsgewalt ist nicht immer und für alle Stufen der Staatsentwicklung, so wie heute, eine Wahrheit gewesen. Was oben zurückgewiesen wurde, die Vorstellung von der Staatsgewalt als eines Konglomerats einzelner Hoheitsrechte, ist gerade zutreffend und charakteristisch für den älteren deutschen Territorialstaat (s. die Darstellung der deutschen Rechtsgeschichte in dieser Encyklopädie sowie unten S. 31). Diese ältere Formation des deutschen Staatsrechts zeigt den Landesherrn noch keineswegs als Träger einer allumfassenden Staatsgewalt, sondern als Besitzer und Inhaber der Landeshoheit, d. h. eines Komplexes einzeln erworbener Hoheitsrechte an Land und Leuten, einer Sammlung, in welcher Gerichtsbarkeit, Militärhoheit, Regalien, Kirchenregiment, Lehnsherrlichkeit und anderes zu figurieren pflegten. Es ist eine Gestaltung des Staatswesens und der Staatsgewalt, welche für den heutigen Stand dieser Dinge in jeder Hinsicht die Folie eines historischen Gegensatzes darbietet. — 2. Das Prinzip der Universalität des staatlichen Wirkungskreises (Staatszwecks) gilt streng und ausnahmslos nur für den Normalstaat, den Einheitsstaat; im Bundesstaate dagegen mit der Maßgabe, daß weder die Bundesgewalt (Reichsgewalt) noch die Einzelstaatsgewalten, jede

für sich das Ganze des staatlichen Wirkungskreises ausfüllen, diese Totalität vielmehr unter beide durch die Bundesverfassung verteilt ist, woraus freilich nur der Einzelstaatsgewalt, als der nichtsouveränen, subordinierten Gewalt, Rechtsschranken in bezug auf die Selbstbestimmung ihrer Zwecke erwachsen, indes die Bundesgewalt, souverän wie sie ist, „Kompetenz-Kompetenz" ausüben, sich jeweils weitere, größere Zwecke setzen kann unter Verringerung des einzelstaatlichen Wirkungskreises (s. unten bei der Verteilung zwischen Reich und Einzelstaaten).

Die Einheit der Staatsgewalt schließt es nun nicht aus, daß man die sehr mannigfaltigen Richtungen und Formen, in denen diese Gewalt tätig wird, gruppenweise, kategorienweise ordnet. Eine zweifache Gliederung dieser Gesamttätigkeit ist möglich. Man kann nämlich einmal nach materiellen, andererseits nach formellen Unterscheidungsmerkmalen einteilen. Die materielle Gliederung des Gesamtbildes der Staatsgewalt ist die nach Tätigkeitsgebieten, die formelle die nach Funktionen (Tätigkeitsformen).

Die erstgenannte Gliederung sieht auf die Verschiedenheit der materiellen Richtungen, in denen die Staatsgewalt sich zu betätigen vermag, auf die inhaltlichen Unterschiede der Zwecke, die sie sich setzt. Eine sehr gebräuchliche Einteilung dieser Art (praktisch-organisatorisch zum Ausdruck gelangend in der sog. klassischen Fünfzahl der Ministerien: Ministerium oder „Departement" des Auswärtigen, des Krieges, der Justiz, der Finanzen, des Innern) nennt fünf Staatstätigkeitsgebiete: das Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten, des Kriegswesens, der Rechtspflege, des Finanzwesens, der inneren Verwaltung. Die Einteilung zielt, wie hervorgehoben, ausschließlich auf materielle, inhaltliche Kriterien, die Frage nach den Formen, in welchen der Staatswille innerhalb jedes der genannten Tätigkeitsgebiete sich äußert, ist für die Abgrenzung der Gebiete bedeutungslos. Innerhalb eines jeden Tätigkeitsgebietes können Staatshoheitsakte von spezifischer und charakteristischer Verschiedenheit der Form vorkommen; so fällt in das Tätigkeitsgebiet des Kriegswesens, also der auf Schaffung, Einrichtung, Unterhaltung und Verwendung der bewaffneten Macht gerichteten Staatstätigkeit sowohl der Erlaß eines Militärgesetzes (z. B. eines Gesetzes über die Verpflichtung zum Militärdienst), wie der Spruch eines Kriegsgerichts, wie die Erteilung eines militärischen Befehls oder die Vornahme eines militärischen Verwaltungsaktes (z. B. Aushebung zum aktiven Dienst, Requisition, Bequartierung usw.). Damit öffnet sich der Blick auf die zweite Einteilung und Gliederung der staatlichen Gesamttätigkeit: diejenige nach Tätigkeitsformen oder Funktionen der Staatsgewalt.

Die Funktionen der Staatsgewalt sind die typischen Grundformen ihrer Willensäußerung und Willensbetätigung. Seit alters her hat man drei solche Typen — „Grundfunktionen" — aufgestellt, mit dem Anspruch auf Vollständigkeit und Restlosigkeit dieser Dreiteilung, der Art, daß jeder Willensakt der Staatsgewalt sich einem dieser Typen ein- und unterordnen lassen müsse. Diese Grundfunktionen der Staatsgewalt sind: Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung[1].

Die Dogmengeschichte dieser „trias politica" reicht bis in das Altertum zurück. Schon Aristoteles lehrte, daß als τρία μόρια τῶν πολιτειῶν πασῶν zu unterscheiden seien: τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, τὸ περὶ τὰς ἀρχάς und τὸ δικάζον (vgl. hierüber insbesondere Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, 84 ff.). Es ist eine Dreiteilung, welche der modernen Unterscheidung von gesetzgebender, verwaltender (vollziehender) und richterlicher Gewalt, wenn auch nicht genau, so doch in wesentlichen Punkten entspricht. Dem Mittelalter nicht unbekannt, aber von ihm unverstanden und ohne Einfluß auf die Verfassung des Staates wie der Kirche wurde die aristotelische Dreiteilung erst von der naturrechtlichen Staatstheorie des 17. und 18. Jahrhunderts gleichsam neu entdeckt; durch J. Locke (two treatises on government 1689), ganz besonders aber durch Montesquieu (Esprit des lois 1748) erhielt sie diejenige Gestalt und Prägung, in welcher sie nachmals und heute erscheint, als ein Fundamentalsatz, dessen praktisch-politische, verfassungsgestaltende Kraft mindestens ebenbürtig ist seiner staatsrechtlich-theoretischen Bedeutung. Aus der antiken trias politica schuf Montesquieu die Lehre von der Teilung der Gewalten.

---

[1] Vgl. zum folgenden: Anschütz in der „Kultur der Gegenwart", Systematische Rechtswissenschaft, 2. Aufl. (1913) Einleitung.

Die drei „Gewalten" (pouvoirs, puissances bei Montesquieu), den drei aristotelischen Grundfunktionen analog, sind diese: die gesetzgebende Gewalt (puissance législative), welche allgemeine Normen aufstellt, nach denen sich jeder im Staate, den sie angehen, zu richten hat und die auch für die beiden anderen „Gewalten" und deren Träger verbindlich sind; — die richterliche Gewalt (puissance de juger), welche die über die Anwendung der ebengedachten Normen, der Gesetze, entstehenden Streitfälle entscheidet, — endlich die vollziehende Gewalt (puissance exécutive oder exécutrice), welche den Staatswillen handelnd in die Tat umsetzt, in Vollzug der Gesetze. Diese Begriffsbestimmung und gegenseitige Begrenzung der drei Grundfunktionen ist noch heute allgemein angenommen, mit Ausnahme der zu engen und einseitigen Auffassung Montesquieus vom Wesen der „vollziehenden" Gewalt, der Verwaltung, wie der neuere deutsche Sprachgebrauch diese Funktion nennt. Wesen und Inhalt der „Verwaltung", also des Stückes Staatsgewalt, welches übrig bleibt, wenn man von dem Ganzen einerseits die gesetzgebende, andererseits die richterliche Tätigkeit in Abzug bringt, ist mit der Vorstellung des bloßen Gesetzvollzuges, der Verwirklichung der vom Gesetzgeber ausgehenden Willensimpulse keineswegs ausreichend gewürdigt. Die Ausführung von Beschlüssen der gesetzgebenden Gewalt (man denke etwa an ein Gesetz, welches den Bau einer Staatseisenbahn, oder eines Schiffahrtskanal, oder die Einsetzung eines neuen Gerichtshofes, oder die Vereinigung zweier Gemeinden anordnet) bildet eine Kategorie von Aufgaben der Verwaltung, nicht die einzige. Ein Verwaltungsakt liegt vor, wenn das kompetente Staatsorgan eine Bauerlaubnis oder sonstige Konzession erteilt, wenn Beamte ein- und abgesetzt werden; Verwaltungsakte großen Stils aber unbezweifelt Verwaltungsakte sind: der Abschluß eines Staatsvertrages, die Mobilmachung der bewaffneten Macht, Kriegserklärung und Friedensschluß. Um bloßen „Gesetzesvollzug" im Sinne einer Umsetzung des gesetzgeberischen Willens in die Tat, handelt es sich in diesen wie in unzähligen anderen Fällen überall nicht. Die richtige Vorstellung vom Wesen der Verwaltung ist nicht die, daß immer der Gesetzgeber erst wollen muß, damit die Verwaltung handeln darf, daß die Verwaltungstätigkeit nur von Fall zu Fall durch legislative Impulse ausgelöst wird, — sondern die, daß die Verwaltung eine freie, namentlich in Bezug auf die Fassung ihrer Entschlüsse freie, handelnde Staatstätigkeit ist zur Erreichung der Staatszwecke nach Maßgabe und innerhalb der Schranken des Gesetzes. Die Verwaltung verhält sich zum Gesetz nicht, wie die Tat zu dem Entschluß, der sie herbeiführt, sondern wie der Wille zu der Norm, die seinem Dürfen Schranken setzt. Die Verwaltung ist durch das Gesetz nicht bedingt, sondern beschränkt (weiteres hierüber unten § 44).

Die Unterscheidung zwischen gesetzgebender, richterlicher und vollziehender Gewalt hat bei Montesquieu nicht sowohl die Bedeutung einer rein theoretischen, den Sinn für systematische Ordnung befriedigender Distinktion, sondern vor allem die Tragweite eines politischen Prinzips; sie zielt nicht sowohl auf die Erkenntnis dessen, was ist, als auf die Verwirklichung dessen, was sein soll. Die Gewaltenteilung soll in der Staatsverfassung auch praktisch zum Ausdruck gebracht, soll organisatorisch durchgeführt werden. Denn — so deduziert Montesquieu in heute noch unübertroffener Klarheit und Schärfe politischen Erkennens — die Staatsherrschaft artet in Willkür aus, die Freiheit der Beherrschten, der Individuen ist mit Vernichtung bedroht, wenn alle drei Gewalten Einem übertragen, in einer Hand vereinigt sind. Die drei Gewalten sollen vielmehr an drei getrennte, voneinander unabhängige Staatsorgane bzw. Gruppen von Staatsorganen derart verteilt sein, daß die Organe der einen Gewalt sich nicht einmischen können in das den Organen der beiden anderen Gewalten vorbehaltene Gebiet, daß z. B. die vollziehende Gewalt (Monarch und Verwaltungsbehörden) nicht dem Richter in den Arm fallen oder, nach der anderen Seite ihre Macht überschreitend, sich zum Gesetzgeber aufwerfen darf (Kabinettsjustiz, Aufhebung von Gesetzen im Verwaltungswege).

Das Prinzip der Gewaltenteilung richtet seine Spitze vornehmlich gegen die zur Zeit Montesquieus auf dem Kontinent herrschende Staatsform: die absolute Monarchie, mit ihrer Konzentration aller Staatshoheitsrechte in der Person des Monarchen. Hatte dieses Regierungssystem die Freiheit der Individuen negiert, so sollte nun ein Fortschritt erzielt werden durch Negation der Negation: die absolute Monarchie sollte umgestaltet werden nach dem Richtmaß der Gewaltenteilung und so aus dem absoluten Staat der konstitutionelle, der

Verfassungsstaat hervorgehen, ein Staat, in welchem die Gesetze gegeben werden nicht mehr von dem Monarchen allein, sondern von ihm im geordneten Zusammenwirken mit einer Volksvertretung, wo die Justiz unabhängigen, nur dem Gesetz, nicht aber den Befehlen des Monarchen unterworfenen Gerichtshöfen übertragen und nur die „vollziehende" Gewalt dem Monarchen allein bzw. seinen Behörden und Beamten überlassen ist.

Wer wollte leugnen, daß die Teilung der Gewalten zu den größten politischen Gedanken aller Zeiten gehört, zu denen, die sieghaft sich die Welt erobert haben? Die Welt der deutschen Verfassungen ist hier jedenfalls nicht ausgenommen. Schärfer und klarer als die meisten anderen Staatsgrundgesetze der Deutschen bringt die preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 das Prinzip zum Ausdruck, welches, vielfacher Anfechtung zu Trotz, in der Ordnung des modernen Rechts- und Verfassungsstaates nun doch einmal die Rolle eines alles tragenden konstruktiven Grundprinzips spielt: das Prinzip der Gewaltenteilung. Mit lapidarer Einfachheit stellt er die Verfassung hin: Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu (Art. 45). Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt (Art. 62). Die richterliche Gewalt wird im Namen des Königs durch unabhängige, keiner anderen Autorität als der des Gesetzes unterworfene Gerichte ausgeübt (Art. 86). — Ebenso, in sachlicher, wenngleich nicht wörtlicher Übereinstimmung die übrigen deutschen konstitutionellen Verfassungen. Wir haben also in Deutschland, de lege lata die Gewaltenteilung. Daran ist zunächst nichts zu vertuschen, auch nichts zu tadeln. Denn — um einem in der deutschen Staatsrechtswissenschaft vielfach verbreiteten Vorurteile zu begegnen — die Gewaltenteilung gefährdet, so wie sie unser positives Staatsrecht aufgenommen hat, weder die Einheit und Unteilbarkeit der Staatsgewalt, noch die monarchische Grundstruktur des deutschen Konstitutionalismus. Organisatorische Verteilung der staatlichen Grundfunktionen ist nicht Zerreißung der Staatsgewalt. Und, was den zweiten Einwurf anlangt: die Durchführung der Gewaltenteilung involviert durchaus nicht die Ersetzung der Monarchie durch die Demokratie, insbesondere nicht die Übertragung der höchsten, der gesetzgebenden Gewalt an die Volksvertretung allein, vielmehr liegt in der Folgerichtigkeit des Begriffs nur, daß der Wille des Monarchen in der Sphäre der Gesetzgebung nicht allein maßgebend sein, sondern lediglich im Zusammenwirken mit der Volksvertretung Gesetzeskraft erlangen soll. Konzessionen an den Gedanken der „Volkssouveränetät" sollten durch die Aufnahme der Gewaltenteilung in Deutschland nicht gemacht werden und sind nicht gemacht worden. Das monarchische Prinzip sollte als solches nicht angetastet, sondern nur verfassungsrechtlich ausgestaltet werden, so zwar, daß der Satz: „alle Rechte und Pflichten des Staates vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben" (Preuß. Allg. Landr. 2 13, § 1, s. oben S. 9 Anm. 1) sich verträgt mit der Erfüllung dreier Forderungen: Beteiligung des Volkes bei der Ausübung der Gesetzgebung, Unabhängigkeit der Justiz, Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

Zweites Kapitel.

Geschichtliche Grundlagen.

§ 4. Rückblicke auf ältere und neuere Epochen der Staatsbildung in Deutschland.

Literaturauswahl: Kurze Zusammenfassungen der Geschichte des deutschen Staatsrechts finden sich in den meisten Lehr- und Handbüchern sowohl des deutschen Staatsrechts (vgl. z. B. H. Schulze, Lehrb. 1, 48 ff.; Meyer-Anschütz §§ 19 ff.) wie der deutschen Rechtsgeschichte (vgl. auch die Darstellung der letzteren in dieser Enzyklopädie), ferner in Meiers Einleitung in das deutsche Staatsrecht (2. Aufl. 1884), §§ 12 ff. Übersichtliche Gesamtdarstellung der deutschen Verfassungsgeschichte sind: A. Heusler, Deutsche Verfassungsgeschichte (1905); Hubrich, Deutsches Verfassungsrecht in geschichtlicher Entwicklung (1913). Von allgemeinen Geschichtswerken kommen in Betracht: v. Sybel, Begründung des Deutschen Reiches 1 3 ff.; v. Treitschke, Deutsche Geschichte 1 3 ff. und Politik 2 329 ff.; Bismarck, Gedanken und Erinnerungen 1 288—296; Kloeppel, Dreißig Jahre deutscher Verfassungsgeschichte Bd. 1

(1900) 179 ff. Aus Lamprechts Deutscher Geschichte vgl. insbesondere 1 1—26, 122 ff., 268 ff., 292 ff., 2 121 ff., 168 ff., 240 ff., 3 103 ff., 119 ff., 253—293, 4 304 ff., 5^1 24 ff., 5^a 465 ff.

Für jede der Nationen Europas bedeutet die politische Einheit das Ziel und den Siegespreis langer Kämpfe; am längsten aber und schwersten haben wir Deutschen um das höchste Gut, den nationalen Staat, ringen müssen. Gewiß ist es in diesem Betracht richtig, wenn man hervorhebt, daß die deutsche Nation von allen großen Völkern unseres Erdteiles das jüngste sei, — anders gesehen sind wir freilich das älteste. Denn lange, ehe die andern, Franzosen und Engländer, Spanier, Italiener usw. und ihre Staaten waren, keimte ein deutsches Nationalbewußtsein, waren unsere Altvordern in diesem Sinne eine Nation. Dem Römer schon trat dies Einheitsbewußtsein deutlich entgegen, nach der Denkart eines noch im Kindesalter stehenden Volkes gekleidet in das Gewand einer Abstammungssage: die Deutschen fühlen sich eins in dem Glauben, eines gottentsprossenen Vaters Söhne zu sein. Ein alldeutsches Gemeingefühl, ein so zu nennendes Nationalbewußtsein war also, in des Tacitus Tagen, schon da. Aber es war — ein Charakterfehler, welcher der deutschen Staatsgeschichte in alter und neuer Zeit so viele tragische Wendungen gegeben hat — nicht politisch gefärbt. Ein Nationalbewußtsein ohne politische Energie, unkräftig, den nationalen Staat zu schaffen. Die staatsbildenden Kräfte des Volkes betätigten sich nur in engen und engsten Kreisen, beschränkten sich auf die Gründung von Gemeinwesen, die nur Splitter der Gesamtheit umfaßten. Die Forderung eines Staates für das ganze Volk lag jenseits des Gesichtskreises des ältesten deutschen Nationalbewußtseins, und nicht nur des ältesten. Hat doch noch in Zeiten, die unserer Gegenwart nicht fern liegen, das Empfinden vieler, der meisten sich damit begnügt, in dem großen Vaterland eine Sage, in der nationalen Einheit einen Traum zu sehen, an „Deutschland" den Wert eines geographischen Begriffs zu besitzen.

Am Anfang war der Partikularismus. Die Deutschen treten in die Geschichte ein, zerspalten in eine Unzahl kleiner Völkerschaften, deren jede eine oberste politische Einheit, einen „Staat" also, den Staat der deutschen Urzeit, darstellt. Seit dem zweiten Jahrhundert unserer Zeitrechnung sehen wir dann diese Urstaaten gruppenweise zu größeren politischen Verbänden sich zusammenballen, es entstehen die deutschen Stämme und ihre Staaten. Äußerlich eine Vereinfachung des ältesten Partikularismus, war diese Bildung der Stämme und Stammesstaaten (Stammesherzogtümer des Mittelalters) doch nichts weniger als ein Fortschritt in der Richtung nationaler Konsolidation und Einheit; gerade wegen ihrer starken Volkszahl und Ausbreitung sind diese Stämme kräftige Träger partikularen Sonderbewußtseins, trotziger Selbstgenugsamkeit, also schwer zu überwindende Widerstände für die nationale Entwicklung. Wie die Entstehung der Stammesstaaten, so war auch ihre Eingliederung in das aus dem stärksten unter ihnen hervorgegangene fränkische Reich, dann das deutsche Reich des Mittelalters der Erziehung des Volkes zur Nation nicht förderlich, eher hinderlich. Das fränkische Reich war eine ebenso großartige, wie über- und daher widernationale Staatsbildung: in seiner Vollendung unter Karl dem Großen eine germanisch-romanische Weltmonarchie, die freilich alle deutschen Stämme unter dem Zepter des Frankenkönigs vereinte, jeden von ihnen aber nach seinem Sonderrechte leben und ihn nicht als eines deutsch-nationalen, sondern eines kosmopolitischen Staates Glied erscheinen läßt.

Die Enkel des Großen Karl teilen sein Reich. Und damit scheint die Stunde gekommen, die den Gedanken eines Staatswesens, welches alle Deutschen und nur sie aufnimmt, eine erste Verwirklichung bringt. Denn die Teilung war eine solche nach Nationalität und Sprache, die karolingische Universalmonarchie zerklafft in eine westliche, gallisch-romanische und eine östliche, deutsche Hälfte; die letztere, alsbald das Reich der Deutschen genannt, ist in der Tat ein solches, sofern es alle noch vorhandenen reindeutschen Stämme unter einem nationalen Königtum vereinigt. Doch ist diese Zusammenfügung der Stammesherzogtümer im Reich des 10.—13. Jahrhunderts nur eine äußerliche, lose gewesen, eine Einheit, welche gegen den zentrifugalen Druck des Stammespartikularismus immer nur zeitweise in ihren Fugen gehalten werden konnte durch die eiserne Tatkraft gewaltiger Herrscher auf dem Königsthron: Heinrich und Otto I., Heinrich III., Friedrich I. Es ist das große, oft gewürdigte Verdienst dieser und anderer Vertreter unseres alten Königtums gewesen, daß sie den in allen Zeiten deutscher Staatsbildung

gefährlichsten, weil stärksten Feind der Reichseinheit, das Stammesherzogtum, als solchen erkannten, bekämpften, schließlich zu Boden warfen: die Zertrümmerung der Stammesherzogtümer, zuletzt noch des mächtigen sächsischen Herzogtumes, war eine rettende Tat. Zugleich eine letzte Tat. Denn — ein Ereignis voll gewaltigster Tragik — im Siege besiegt, bricht das alte Königtum der Sachsen, Salier, Staufer nicht lange nach dem Sturz des letzten der Stammesherzöge, Heinrichs des Löwen, politisch zusammen. Es ist bekannt, was diesen Zusammenbruch zuletzt verschuldet und damit die dauernde und endgültige Verwirklichung des nationalen Staatsgedankens auf Jahrhunderte hinaus verhindert hat: die Universalpolitik unserer mittelalterlichen Könige und Kaiser. Der Wille dieser Herrscher überflog das rechte nationale Ziel. Ihr Reich wollte ein römisches sein und ein heiliges noch dazu, deshalb ist es ein deutsches nicht gewesen. Drei gewaltige Dynastien haben für dies traumhafte Kaiserideal, das Imperium mundi, mit äußerster Anspannung der politischen und militärischen Kräfte, deren sie Herr waren, gekämpft und gerungen. Einem Unerreichbaren haben sie sich geopfert, sich, die Krone, die sie trugen und die Gewalt des deutschen Königtums. Mußten sie doch „die momentane Dienstwilligkeit ihrer Fürsten durch immer weitere Verleihung politischer Herrenrechte und damit immer weiterer Schwächung der Monarchie erkaufen." Es war eine Weltpolitik, die namentlich in dem Zeitalter der Staufer unter dem schlimmen Zeichen des Kapitalverbrauchs stand: der Königshort des deutschen Volkes, der Bestand monarchischer Krongewalten wurde angegriffen, Stück um Stück vergabt an ein machtgieriges Vasallentum, an die Reichsfürsten. So geschah es, daß das innerlich entkräftete Königtum dem Stammesherzogtum im Sturze folgte; beide Gewalten des früheren Mittelalters, die zentrale wie die partikulare, gehen zugrunde, die trübe Flut einer langen Anarchie, des großen Interregnums, wälzt sich über die Trümmer.

Nach dem Interregnum wird freilich das mit dem Kaisertitel geschmückte Königtum wieder hergestellt, aber die Institution ist nicht mehr die alte, sie kommt der letzteren weder an gewollter und gedachter, noch an tatsächlicher Machtfülle gleich; eine Würde mehr als ein Amt, bedeutet das Kaisertum fürderhin im alten Reich nicht mehr einen politischen Faktor, der an und für sich, aus sich selbst mächtig ist, er hat Bedeutung nur mehr in Verbindung mit einer kräftigen Territorialgewalt, einer starken Hausmacht. Der König-Kaiser ist Genosse des Standes, welcher als Erbe der alten königlichen wie der stammesherzoglichen Gewalten erscheint: des deutschen Fürstenstandes. Dessen Zeit beginnt nun, im 13. Jahrhundert. Er ist der Träger eines Partikularismus neuerer Ordnung, des Partikularismus der *Landesherrschaften* (Territorien). Dieser Partikularismus ist durchaus wesensverschieden von dem älteren Partikularismus der Stammesherzogtümer, indem er nicht, wie letzterer, auf dem geschichtlich erwachsenen Einheitsbewußtsein großer natürlicher Gliederungen des Volkes, sondern rein auf der Basis dynastischen Familienbesitzes aufgebaut war. Die Territorien des Mittelalters und der neueren Zeit — nichts anderes als die heutigen deutschen Partikularstaaten auf den älteren Stufen ihrer Entwicklung — sind ursprünglich *politische* Einheiten und Gemeinwesen in keinem Sinne, sie sind lediglich *Besitzeinheiten*: Land, Leute, Hoheits- und Vermögensrechte, die auf Grund der verschiedenartigsten Erwerbstitel des Lehn- und Landrechtes in einer und derselben Familie gehören, Machtbereiche mit Grenzen, welche die alten Stammesherzogtümer kreuz und quer durchschneiden, deren Grenzen überspringen, so daß kein einziger dieser werdenden Partikularstaaten den Anspruch erheben darf, das Ganze eines deutschen Stammes in sich zu umfassen und dessen geschichtliche Eigenart zu verkörpern.

In den Landesherrschaften konzentriert sich seit dem 13. Jahrhundert mehr und mehr das deutsche Staatsleben. Die Machtfrage zwischen Zentralgewalt und Partikulargewalten ist damals auf Jahrhunderte hinaus zugunsten der letzteren entschieden worden; Träger der Staatsentwicklung, welche nach dem westeuropäischen Normalverlauf aus dem ständischen Patrimonialstaat heraus zur absoluten Monarchie und durch diese hindurch zum modernen konstitutionellen Staat führt, ist in Deutschland nicht das Reich, sondern die Landeshoheit, das territoriale Fürstentum. Kein Gegensatz kann tiefer und schroffer sein als der zwischen dem deutschen und dem französischen Staatsbildungsprozeß seit dem Mittelalter her. Hier wie dort, in Frankreich wie bei uns, sehen wir zur Höhezeit des Mittelalters die Zentralgewalt, das Königtum, im politischen Kampfe mit partikularen (feudalen) Gewalten. Der Streit,

wird aber von der französischen Verfassungsgeschichte in dem zu der deutschen Entwicklung entgegengesetzten Sinne entschieden. In Frankreich vermag es das Königtum, der mächtigen Vasallen Herr zu werden, sie als selbständige Gewalten auszurotten, noch ehe sie sich zu Trägern einer partikularen Staatsgewalt, zu *Landesherren*, entwickeln konnten. Anders in Deutschland, wie gezeigt. Und so geschah es, daß der allgemeine Staatsbildungsprozeß seit dem Mittelalter bei den Franzosen in zunehmendem Maße zentralistische nationale, in Deutschland partikularistische, dynastisch-territoriale Bahnen einschlägt. Von der Zeit Richelieus und Ludwigs XIII. ab bietet Frankreich das Bild eines straff zentralisierten Einheitsstaates von imponierender Einheit und Macht, während gleichzeitig in Deutschland die partikularistische Zersplitterung der Staatsgewalt ihren Gipfelpunkt erreicht. Der Westfälische Friede erhebt die deutsche Landeshoheit, wenn auch nicht dem Worte, so doch der Sache nach zu einer souveränen Staatsgewalt, ihre Träger, die Fürsten, zu Souveränen mit dem Recht auf selbständige europäische Politik. Das alte Reich bestand zwar bis zu seinem Zusammenbruch im Jahre 1806 noch fort, aber es führte nur ein Schein- und Schattendasein. Was in Deutschland an lebendigen politischen Kräften vorhanden war, das fand sich in den deutschen Fürstenhäusern und ihrem Familienbesitz, den Territorien, aus denen dann, als Überlebende einer strengen Auslese, welche mehr als neun Zehntel des alten Bestandes deutscher Landesherrschaften hat untergehen lassen, die heutigen 25 deutschen Einzelstaaten hervorgegangen sind.

Der Anbruch der neueren Zeit sieht also den Sieg des Partikularismus. Es ist ein Sieg auf der ganzen Linie. Die deutschen Landesherren waren zu alleinigen Trägern der hundertfältig zersplitterten Staatsgewalt geworden, ihnen war die weitere politische Entwicklung Deutschlands an Haupt und Gliedern in die Hand gegeben. Sollte die Erneuerung des Reiches, der Aufbau eines Staatswesens, welches nicht nur territorialen und dynastischen, sondern nationalen Interessen diente, je gelingen, so konnte dies Werk nur von den Territorialgewalten selbst ausgehen. Ihrem bündischen Zusammenwirken, der *Überwindung des Partikularismus durch den Föderalismus* war die Zukunft Deutschlands anvertraut. Dabei mußte mit Notwendigkeit die Führung dem Stärksten zufallen, derjenigen Landesstaatsgewalt, welche zur Führerschaft den Beruf und die Kraft, Wollen und Können besaß. Da ist es denn wieder ein Verhängnis für die nationale Staatsentwicklung gewesen, daß seit den Tagen des Westfälischen Friedens unter den Gliedstaaten des alten Reichsverbandes nicht einer, sondern *zwei* über das Normalmaß deutscher Landesherrschaften weit hinauswuchsen, so weit, daß jeder von ihnen nach dem extensiven und intensiven Umfang seiner Macht den Anspruch auf Vorherrschaft in Deutschland erheben durfte und erhob: Österreich und Preußen, die Erblande des Hauses Habsburg und der Staat der Hohenzollern, die Schöpfung des Großen Kurfürsten, Friedrich Wilhelms I., Friedrichs des Großen. Statt des Einen, was not tat, eines Kristallisationskernes, *eines* Attraktionszentrums für die nationale Umgestaltung, zwei solcher Kerne und Mittelpunkte, ein Zuviel, welches, wie die Erfahrungen von 1815 und von 1848 bis 1866 zeigen sollten, die Aufgabe der deutschen Staatsbildung noch durch ein weiteres, dualistisches Moment erschwerte. Die europäische Ebenbürtigkeit des älteren und des jüngeren deutschen Großstaates hat die furchtbare Kraftprobe der drei schlesischen Kriege festgestellt: für Preußen zugleich eine Besiegelung seiner Großmachtstellung, nicht aber etwa den Gewinn eines die Macht des Hauses Habsburg überbietenden Einflusses in Deutschland. Die Frage der Hegemonie in der deutschen Staatenwelt war gestellt, aber nicht entschieden, auch in den Spätjahren Friedrichs des Großen hat die deutsche Politik Preußens sich kein höheres Ziel stecken können als dieses: unter Verzicht auf alle grundsätzlichen Umformungen dem traditionellen, durch die Kaiserwürde und durch eine starke mittel- und kleinstaatliche Klientel gesicherten Einfluß Österreichs auf die deutschen Dinge möglichst erfolgreich die Wage zu halten (Fürstenbund Friedrichs des Großen von 1785).

Die ersten beiden Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts bringen den Untergang des alten Reichs, Leid und Druck der Fremdherrschaft, den Befreiungskrieg. Die Fremdherrschaft: furchtbare Lehrjahre nationalen Empfindens und Wollens, der Befreiungskrieg: eine erste Probe nationalen Könnens. Wer lernte, wer erprobt ward, war das deutsche Volk und der preußische Staat. Das Volk — erst nur die besten seiner Gebildeten, dann immer weitere Kreise — wird jetzt endlich zum politischen Nationalbewußtsein erzogen, damit tritt der Einheitsdrang

des Volkes als ein neuer Faktor in das Getriebe der nationalen Staatsentwicklung ein. Den preußischen Staat aber weist die Begrenzung, welche die Verträge von 1815 ihm gaben, gleichsam gebieterisch auf seinen deutschen Beruf hin. Freundliche Mächte waren es nicht, denen Preußen auf dem Wiener Kongreß sich fügen mußte, die ihm die vom äußersten Osten bis zum fernsten Westen deutschen Landes sich streckende, aber schmale, zerrissene Gestalt, die langen, schwer zu verteidigenden Grenzen gaben. Dennoch: — Übles wollend, haben diese Mächte wider Willen nationale Arbeit verrichtet, Gutes geschaffen. Einmal nahmen sie Preußen undeutschen — polnischen — Besitz und gaben ihm dafür deutschen; damit war der Staat Friedrichs des Großen „wieder in Deutschland hineingewachsen", — in schroffem Gegensatz zu der österreichischen Monarchie mit ihrer zu drei Vierteilen nichtdeutschen Bevölkerung und ihrer denationalisierten Dynastie. Sodann: die Grenzen von 1815 haben Preußen gezwungen, im Interesse seiner eigenen Landesverteidigung zugleich ganz Norddeutschland zu schirmen gegen Angriffe von Westen, Osten, Norden; sie haben diesen Staat auch sonst vor die ganz unpartikularistische, nationale Aufgabe gestellt, die stärksten territorialen und landsmannschaftlichen Gegensätze zu überwinden, welche in Deutschland überhaupt bestehen. So war Preußen der einzige Staat, welcher, sich selbst nur lebend, gesamtdeutsch sein konnte, sein mußte: was Preußen gewann, kam Deutschland zugute, und die Tatsache, daß Preußen die Pflichten der nationalen Gesamtheit auf sich nahm, mußte, nicht sowohl nach der Gerechtigkeit, als nach der Notwendigkeit politischen Werdens schließlich doch einmal mit dem Gewinn der Vorherrschaft, der Führerschaft zum Ziel der nationalen Einheit sich bezahlt machen. Und so ist es gekommen: nachdem zwischen den Trägern des deutschen Dualismus, Preußen und Österreich, das Schwert entschieden hat, ist das außerösterreichische Deutschland, durch einmütiges Zusammenwirken aller deutschen Partikularstaaten unter Preußens Führung, gestützt auf das Nationalgefühl des ganzen Volkes, im Reiche neu geeint worden. In einem gewaltigen, tausendjährigen Staatsbildungsprozeß ist so das Urteil gefunden worden, gefunden und gesprochen nach alter deutscher Art, durch Führer und Volk. Eines langen Weges Endziel ist erreicht; das Endziel heißt: Bundesstaat. Es ist die nationale Staatseinheit in bündischen Formen: die Einheit, in welcher der nationale und der partikulare Staatsgedanke, Gemeinsamkeit und Besonderheit, die großen Gegensätze deutscher Vergangenheit sich versöhnend zusammenfinden.

§ 5. Die deutschen Staatenbünde des 19. Jahrhunderts. 1. Die Auflösung des alten Reiches und der Rheinbund.[1]

Das Zeitalter der beiden deutschen Staatenbünde, des Rheinbundes und des Deutschen Bundes, reicht vom Untergang des alten Reiches, 1806, bis zu der Zersprengung des Deutschen Bundes und den unmittelbar an letzteren Vorgang sich anreihenden kriegerischen Ereignissen von 1866, welche die Gründung des Norddeutschen Bundes [1867] und damit die Neugestaltung Deutschlands auf der heutigen, bundesstaatlichen Grundlage vorbereiteten. Es handelt sich also um eine Zeitstrecke von 60 Jahren, charakterisiert durch das völlige Fehlen einer staatlichen Zusammenfassung Deutschlands Die Partikularstaatsgewalten steigen durch den Wegfall der alten Reichsgewalt zur vollen, materiellen und formellen Souveränetät empor, eine sie überragende nationale Staatsgewalt wird zunächst nicht wieder geschaffen, lediglich durch ein völkerrechtliches, vertragsmäßiges Band werden die Glieder des deutschen Gesamtkörpers zusammengehalten. Staat und Staatsgewalt erscheinen von 1806—1867 in Deutschland nur als partikulare, nicht als nationale Einrichtungen, es ist die Zeit höchster möglicher Vollendung der partikularen Staatsidee, ebendeshalb für die innere Verfassungsgeschichte der deutschen Einzelstaaten (s. § 7) von größter Bedeutung; — vom Standpunkte der nationalen Staatsbildung aus gesehen nicht mehr als eine Durchgangsstufe und Episode, welche die zwei Zeitalter, in denen Deutschland ein Staat gewesen war und wieder einer geworden ist, das Jahrtausend des alten und die Ära des neuen Reichs so trennt wie verbindet.

[1] Häusser, Deutsche Geschichte 2 682 ff., 3; v. Treitschke, Deutsche Geschichte 1 231 ff. Die Urkunden bei G. v. Meyer, corp. iur. confoed. german. I. Die Rheinbundakte auch bei Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft 3.

Die Errichtung des Rheinbundes setzte die gründliche Demütigung Österreichs und Preußens (Koalitionskriege 1792—1806, Friedensschlüsse von Basel, 1795, Campo Formio, 1797, Lunéville, 1801, Preßburg, 1805), die Befestigung der französischen Vorherrschaft in Süd- und Westdeutschland (Abtretung des linken Rheinufers an Frankreich im Frieden von Lunéville, Bundesgenossenschaft der süddeutschen Staaten mit Napoleon im dritten Koalitionskriege) und die Auflösung des alten Reichs voraus. Sie vollzog sich, indem am 12. Juli 1806 zu Paris 16 deutsche Fürsten, unter ihnen die Könige von Bayern und Württemberg, die Großherzöge von Baden und Hessen-Darmstadt, die Herzöge und Fürsten der nassauischen und hohenzollernschen Häuser mit Frankreich einen Vertrag — Acte de la Confédération du Rhin, „Rheinbundsakte" — unterzeichneten, kraft dessen sie sich von dem Deutschen Reiche auf immer lossagten und unter sich „une Confédération particulière" abschlossen, welche unter dem Protektorat des Kaisers der Franzosen stehen und „Rheinbund" [im französischen Text der Rh.B.A. „États confédérés du Rhin"] heißen sollte. In Erfüllung der durch die Rh.B.A. übernommenen Verpflichtung erklärten am 1. August 1806 die Rheinbündler am Reichstage zu Regensburg ihren Austritt aus dem Reich, begleitet von der Eröffnung des Kaisers der Franzosen, daß er das alte Reich nicht mehr, sondern nur noch die Souveränetät der deutschen Staaten anerkenne. Den unabwendbaren Tatsachen sich fügend, legte Kaiser Franz II. am 6. August 1806 die Krone des heiligen römischen Reiches deutscher Nation nieder, indem er sich und jeden Dritten aller Reichspflichten los und ledig sprach. So erreichte das alte Staatswesen der Deutschen sein Ende durch den Verrat seiner Fürsten, den Fußtritt des fremden Eroberers und die Flucht seines letzten Oberhauptes vom Throne.

Angeblicher Zweck des Rheinbundes war „die Erhaltung des äußeren und inneren Friedens von Süddeutschland", in Wahrheit handelte es sich darum, aus der „troisième Allemagne" eine französische Staatenklientel zu machen, die in der Folge auf alle deutschen Mittel- und Kleinstaaten ausgedehnt und dazu bestimmt sein sollte, einmal den Einfluß der beiden deutschen Großstaaten, Österreichs und Preußens, auf die deutschen Dinge unter steter Beihilfe Frankreichs niederzuhalten, sodann aber, die Streitkräfte der Rheinbündler dem Protektor des Bundes für jeden seiner europäischen Kriege zur Verfügung zu stellen. Als Entgelt für diese an Frankreich zu leistenden Landsknechtsdienste empfingen die Rheinbundfürsten eine extensive wie intensive Machterweiterung: die Rh.B.A. vernichtet, das Mediatisierungs- und Säkularisationswerk des Reichsdeputationshauptschlusses von 1803 vollendend, die Selbständigkeit aller in Südwestdeutschland noch vorhandenen kleinfürstlichen, gräflichen, reichsstädtischen, ritterschaftlichen, geistlichen Territorien und vergrößert mit ihnen die Rheinbundstaaten; — weiterhin wird jedem der Rheinbundfürsten die volle Souveränetät, was heißen wollte: die unbeschränkte, absolut-monarchische Herrschergewalt über seine Lande alten und neuen Erwerbes zugesprochen. „Unbedingte Unterwerfung in Sachen der europäischen Politik und ebenso unbeschränkte Souveränetät im Innern — das waren die beiden aus gründlicher Kenntnis des deutschen Fürstenstandes geschöpften leitenden Gedanken der Rheinbundsverfassung" (Treitschke). — Die dauernde geschichtliche Bedeutung der Rh.B.A. für das deutsche Staatsrecht liegt auf der einen Seite darin, daß sie das letzte Gestrüpp überlebter, mittelalterlicher Staatsbildungen ausrottete und in den damals nicht sowohl vergrößerten als in manchem Betracht geradezu neugeschaffenen süddeutschen Mittelstaaten — Bayern, Württemberg, Baden, Hessen — mit einem Schlage die absolute Monarchie herstellte (s. unten § 7), — auf der anderen Seite in den Bestimmungen über die Standesvorrechte der mediatisierten Fürsten und Grafen (Art. 17 ff. der Rh.B.A.), welche noch heute die Grundlage bilden, auf welcher das geburtsständische Sonderrecht dieses hohen oder standesherrlichen Adels sich aufbaut (s. unten § 18). Die bündischen Institutionen, welche die Rh.B.A. (Art. 29 ff.) vorsieht, — eine Bundesversammlung, bestehend aus den Kollegien der Könige und der Fürsten, sind nie ins Leben getreten.

In den Jahren 1806—1810 hat sich der Rheinbund auf die Gebiete aller nord- und mitteldeutschen Klein- und Mittelstaaten ausgedehnt; 1810 gehörte zu ihm ganz Deutschland mit Ausnahme Österreichs, Preußens, der Hansestädte, sowie der schwedischen und dänischen Landesteile. Es war diese Ausdehnung nichts weiter als der Exponent des Vordringens der Fremdherrschaft; es bedarf keiner Erklärung, daß in dem Maße, als diese Fremdherrschaft ins Wanken

kam, auch der Rheinbund sich lockerte, und daß mit dem Sturz seines Herrn und Protektors dieser „Bund", der in Wahrheit kein Bund der deutschen Staaten unter sich, sondern nur ein Bündel aufgezwungener Protektoratsverhältnisse gewesen war, ohne Sang und Klang, ohne formelle Auflösung vom Schauplatz der Geschichte verschwand.

§ 6. 2. Der Deutsche Bund [1].

I. **Entstehung.** — Der „Deutsche Bund souveräner Fürsten und Freier Städte" ist das dauernde verfassungsgeschichtliche Ergebnis des Zusammenwirkens der deutschen Staaten in dem Befreiungskriege gegen Frankreich. In bewußtem Gegensatz zu der von vielen damals ersehnten Wiederherstellung des alten Reiches und überhaupt zu jeder *staatlichen* Einigung Deutschlands, wie sie insbesondere von der preußischen Regierung 1813—1815 unter der geistigen Führung des Frhrn. v. Stein gefordert wurde, sprach sich der zwischen der europäischen Koalition und Frankreich geschlossene (erste) Pariser Friede vom 30. Mai 1814 über die Zukunft Deutschlands dahin aus: „les États de l'Allemagne seront *indépendants* et réunis par un *lien fédératif*". Hiermit war von vornherein die Gedankenbasis festgelegt, auf welcher die politische Neugestaltung Deutschlands errichtet werden sollte: die Unterstellung der fortdauernden Unabhängigkeit, d. h. Souveränetät der deutschen Staaten war gleichbedeutend mit der Absicht, in bezug auf Art und Festigkeit des um diese Staaten zu schließenden „lien fédératif" die Linie rein völkerrechtlicher, vertragsmäßiger Verbindungsweise nicht überschreiten zu wollen.

Die Ordnung der deutschen Dinge im Sinne der Bestimmung des Pariser Friedens wurde mit auf die Tagesordnung des im Herbst 1814 eröffneten *Wiener Kongresses* gesetzt. Anfangs war beabsichtigt gewesen, die deutsche Verfassungsfrage als allgemeine „europäische" Angelegenheit zu behandeln, in welche auch die außerdeutschen Mächte einschließlich des unlängst besiegten Frankreich hineinzureden hatten; es bedurfte erst des Hinweises der preußischen Unterhändler auf die Ungehörigkeit solcher Heranziehung des Auslandes zu der Beratung einer rein nationalen Angelegenheit, um zu dem Entschlusse zu kommen, die deutsche Sache einem deutschen Sonderkongresse („deutsches Komitee": Österreich, Preußen, Bayern, Württemberg, Hannover) zu überweisen. Die Verhandlungen sowohl innerhalb dieses Komitees wie mit der später (Frühjahr 1815) hinzugezogenen Gesamtheit der mittel- und kleinstaatlichen Regierungen gestalteten sich bei den obwaltenden, unausgleichbaren Meinungsverschiedenheiten sehr langwierig und kompliziert: auf der einen Seite verlangte Preußen, in Übereinstimmung mit den Kleinstaaten, eine dem bundesstaatlichen Typus sich annähernde Einung der deutschen Staaten, eine Zentralgewalt mit starken Attributionen auf den Gebieten des Kriegswesens und der Gerichtsbarkeit, ferner die Aufnahme von volkstümlichen Grund- und Freiheitsrechten in die deutsche Bundesverfassung; — Gedanken, denen die durch Österreich unterstützten Mittelstaaten mit der Forderung einer tunlichst losen, rein völkerrechtlichen, die Souveränetät der Staaten auch nicht von ferne beeinträchtigenden Verbindungsweise auf das heftigste widerstrebten. Diese österreichisch-mittelstaatliche Politik behielt schließlich auf der ganzen Linie die Oberhand: Anfangs Juni 1815 einigte man sich, Preußen unter Preisgabe seiner bisher vertretenen bundesstaatlichen Ideen, auf einen österreichischen Entwurf (Verfasser: Frhr. v. Wessenberg), der ausgesprochenermaßen den Gedanken des völkerrechtlichen *Staatenbundes* in aller Reinheit zum Ausdruck brachte, unausgesprochen aber die politische Vorherrschaft Österreichs in Deutschland herstellte, am 8. Juni 1815 als „Deutsche Bundesakte" allseits unterzeichnet, und am 9. Juni zu einem integrierenden Bestandteil der Wiener Kongreßakte erklärt wurde. (Darin lag eine internationale Anerkennung des Bundes, nicht aber eine „Zustimmung" Europas zur Gründung desselben, aus welcher die zu-

[1] v. *Treitschke*, Deutsche Gesch. 1 599 ff., 2; *Klüber*, Öffentliches Recht des Deutschen Bundes und der Bundesstaaten (4. Aufl. 1840); *Zöpfl*, Grundsätze des Germ. Deutsch. Staatsr. (5. Aufl. 1863) 1 270 ff.; *Zachariae*, Deutsch. Staats- und Bundesrecht (3. Aufl. 1865, 1867), Bd. 1, 2; *Meyer-Anschütz* §§ 38 ff. Das Urkundenmaterial bei *Klüber*, Akten des Wiener Kongresses und G. v. *Meyer*, a. a. O. Bd. 1, 2. Die Bundes- und Schlußakte auch bei *Binding*, Staatsgrundgesetze, Heft 3.

stimmenden Mächte das Recht hätten herleiten können, Abänderungen der Bundesverträge von ihrer Genehmigung abhängig zu machen.) Durch die Unterzeichnung und Ratifikation der Bundesakte (B.A.) ist der Deutsche Bund gegründet worden. Er begann seine fünfzigjährige Tätigkeit mit der Eröffnung des Bundestages zu Frankfurt a. M. im November 1816. Zur Ergänzung der sehr fragmentarischen B.A. und zum Zwecke des notwendigsten Ausbaues der Bundeseinrichtungen erging am 15. Mai 1820 die „Schlußakte der Wiener Ministerialkonferenzen" („Wiener Schlußakte", S.A.) ein der B.A. im Rechtscharakter ganz gleiches völkerrechtliches Vertragsinstrument, durch Bundesbeschluß vom 8. Juni 1820 zum „zweiten Grundgesetz" des Bundes erklärt.

II. **Gebiet und Mitgliederbestand.** — Das Bundesgebiet war das Gebiet des alten Reiches in seinem engeren, auf Deutschland beschränkten Sinne (also ohne seine einstigen Nebenländer, insbesondere ohne Italien, welches von Deutschland völlig getrennt und zu einem Komplex souveräner Staaten erklärt worden war) und mit der Westgrenze von 1790 (so der zweite Pariser Friede vom 20. November 1815, während der erste sich mit der deutsch-französischen Grenze von 1792 begnügt hatte). Mitglieder des Deutschen Bundes waren die „souveränen Fürsten und Freien Städte Deutschlands" (B.A. Art. 1). Von souveränen Fürsten und ihren Staaten hatte das Zeitalter der Kriege, Mediatisierungen und Säkularisationen übrig gelassen 35 (Österreich, Preußen, Sachsen, Bayern, Hannover, Württemberg, Baden, Kurhessen, Großherzogtum Hessen, Hessen-Homburg, Holstein, Luxemburg, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin und -Strelitz, Nassau, Sachsen-Weimar, S.-Gotha, S.-Koburg, S.-Meiningen, S.-Hildburghausen, Oldenburg, drei anhaltische, zwei schwarzburgische, zwei reußische Staaten, zwei Hohenzollern, Liechtenstein, Waldeck, Schaumburg-Lippe und Lippe), an Freien Städten gab es zur Zeit der Bundesgründung noch vier: die drei Hansestädte Lübeck, Bremen, Hamburg und das als Freie Stadt wiederum restaurierte Frankfurt a. M., der Sitz der Bundesversammlung. Österreich und Preußen gehörten zum Bunde nur mit ihren ehemals reichsangehörigen Gebietsteilen (Österreich ohne Ungarn, Preußen ohne seine Provinzen Preußen und Posen). Als Herrscher von Luxemburg und Limburg, Holstein und Lauenburg waren nichtdeutsche Monarchen, die Könige der Niederlande und von Dänemark Bundesmitglieder.

Die Grenzen des Bundesgebietes und der Bundesstaaten wurden durch den Wiener Kongreß und abschließend durch den Frankfurter Territorialrezeß vom 20. Juli 1819 festgesetzt. Der ursprünglich 39 Staaten umfassende Mitgliederbestand des Bundes verminderte sich infolge Aussterbens von Dynastien und die dadurch bewirkte staatsrechtliche Vereinigung mehrerer Länder (s. das Nähere bei Meyer-Anschütz S. 110) sowie durch vertragsmäßige Inkorporation der hohenzollernschen Fürstentümer in Preußen (Staatsvertrag v. 7. Dez. 1849) im Laufe der Zeit auf 33.

III. **Zweck und rechtliche Natur des Bundes.** — Als Bundeszweck proklamieren B.A. Art. 2 und S.A. Art. 1 die „Erhaltung der äußeren und inneren Sicherheit Deutschlands und der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit der einzelnen deutschen Staaten." Unter der äußeren Sicherheit verstand man die allerseits allen gewährleistete völkerrechtliche Garantie der Gebietsintegrität gegen das Ausland (B.A. Art. 11, Abs. 1, S.A. Art. 36); zur Wahrnehmung dieser Aufgabe legte der Bund sich „als Gesamtmacht" das Recht zur Führung von Verteidigungskriegen bei (S.A. Art. 35), erklärte er mehrere deutsche Festungen für „Bundesfestungen" (Mainz, Landau, Ulm, Rastatt, Luxemburg) und entwickelte er eine sog. Bundeskriegsverfassung, derzufolge für etwaige Bundeskriege die einzelnen Staaten festbestimmte Kontingente zu stellen hatten, — Heereseinrichtungen, welche praktisch ganz unzulänglich und unbrauchbar waren wegen der niedrigen Kontingentsziffern, sowie infolge des völligen Mangels einer einheitlichen Organisation und eines auch in Friedenszeiten wirksamen Oberbefehls. Bei der „Erhaltung der inneren Sicherheit" dachte man einerseits an die Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten der deutschen Staaten untereinander (Verbot der kriegerischen und sonstigen gewaltsamen Selbsthilfe, Ordnung eines schiedsrichterlichen Austrägalverfahrens, B.A. Art. 11, Abs. 4, S.A. Art. 21—24), andererseits an den Schutz der inneren Staatsordnung der Bundesglieder gegen revolutionäre Bewegungen. Letzteres, praktisch immer sehr stark betonte Stück des Bundeswirkungskreises (S.A. Art. 25 ff.) prägte dem Deutschen Bunde im wesentlichen seinen

politischen Charakter auf: ein Versicherungsverhältnis, welches die deutschen Dynastien auf Gegenseitigkeit abgeschlossen hatten wider die Bestrebungen derjenigen ihrer Untertanen, welche die leitenden politischen Anschauungen des sog. Restaurationszeitalters nicht teilten.

Der Deutsche Bund war nach seiner Entstehung, den authentischen Definitionen seiner Grundverträge und den offiziellen Erklärungen bei der Eröffnung seiner Wirksamkeit ein Staatenbund. S.A. Art. 1 bezeichnet ihn als einen „völkerrechtlichen Verein der deutschen souveränen Fürsten und Freien Städte", Art. 2 das. hebt hervor: „Dieser Verein besteht in seinem Innern als eine Gemeinschaft selbständiger unter sich unabhängiger Staaten, mit wechselseitigen gleichen Vertragspflichten und Vertragsobliegenheiten, in seinen äußeren Verhältnissen aber als eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht." Ferner ergibt sich aus Art. 32 und 53 S.A., daß das Bundesverhältnis nur die Staaten, nicht auch deren Untertanen ergreife, daß „der Bundesversammlung eine unmittelbare Einwirkung auf die innere Verwaltung der Bundesstaaten nicht zustehe". Mit alledem wollte gesagt sein, daß der Deutsche Bund nur ein „Bund", d. h. ein Gesellschaftsverhältnis souveräner, souverän gebliebener Staaten, nicht ein Staat mit bündischer Verfassungsform war, daß die „Gesamtmacht", als welche Deutschland in Gestalt dieses Bundes erschien, eine nur „politische" Einheit, d. h. das Gegenteil einer juristischen, staatsrechtlichen Einheit darstellte, daß für das Bundesverhältnis der deutschen Staaten das Völkerrecht maßgebende Norm war, — das Völkerrecht, welches die Staaten zwar bindet, aber nicht unterwirft und ihre Untertanen, die einzelnen Individuen überhaupt nicht berührt noch erreicht. Kurz: der Typus des Staatenbundes in seinem charakteristischen Abstande von dem des Bundesstaates. Bei der Eröffnung der ersten Bundesversammlung im November 1816 interpretierte der Gesandte der „Präsidialmacht" Österreich die Absichten der Bundesgründer dahin: „Deutschland war im Laufe der Zeit weder berufen, die Form einer Einherrschaft oder auch nur eines wahren Bundesstaates zu während ... sondern in der Zeitgeschichte ist Deutschland dazu berufen, einen zugleich die Nationalität sichernden Staatenbund zu bilden." Man war sich mithin vollkommen klar darüber, wie weit man in der Einigung Deutschlands, der Verbündung der deutschen Staaten gehen wollte. Man wollte den „Staatenbund", nicht den „Bundesstaat". So wenig der letztere Begriff damals noch dogmatisch geklärt sein mochte, man verband doch damit, und zutreffenderweise, die kennzeichnende Vorstellung einer über den Einzelstaaten schwebenden, ihnen gegenüber selbständigen, sie alle beherrschenden Zentralgewalt. Die wollte man, wie nicht nur jene Eröffnungsansprache, sondern der Gesamtinhalt der Kongreßverhandlungen, aus denen die B.A. hervorgegangen ist, nicht, und niemals wird der Beweis gelingen, daß die deutschen Regierungen 1815 und 1820 den Bundesstaat wider Willen dennoch geschaffen haben (irrtümliche Ansicht von Kloeppel, 30 Jahre deutscher Verfass.-Gesch. 1 23 ff., vgl. dawider Anschütz in der Histor. Zeitschr. 1901, S. 325, 326).

IV. **Die Bundesversammlung.** — Träger des Bundeswillens war die Gesamtheit der verbündeten Staaten, welche letzteren ausschließlich und voll repräsentiert wurden durch ihre Regierungen; demgemäß war das unmittelbare und, wie sogleich hinzuzufügen ist, einzige Bundesorgan die Versammlung der Bevollmächtigten all dieser Regierungen: die Bundesversammlung oder der „Bundestag". „Die Bundesversammlung, aus den Bevollmächtigten sämtlicher Bundesglieder gebildet, stellt den Bund in seiner Gesamtheit vor und ist das beständige verfassungsmäßige Organ seines Willens und Handelns." „Die einzelnen Bevollmächtigten am Bundestage sind von ihren Kommittenten unbedingt abhängig und diesen allein wegen getreuer Befolgung der ihnen erteilten Instruktionen, sowie wegen ihrer Geschäftsführung übergaupt verantwortlich" (S.A. Art. 7 und 8). Der Bundestag hatte hiernach den Charakter eines ständigen Gesandtenkongresses. Sein Sitz war die freie Stadt Frankfurt a. M. Den Vorsitz in der Versammlung führte, vertreten durch seinen „Präsidialgesandten" Österreich (B.A. Art. 5), ohne daß jedoch hierdurch eine materiell bevorrechtigte, hegemonische Stellung dieses — de facto freilich führenden und vorherrschenden — Staates begründet gewesen wäre: andere als formell geschäftsleitende Befugnisse hatte die „Präsidialmacht" nicht.

Ein völkerrechtlicher Gesandtenkongreß strengen Stils kennt nur gleichberechtigte Vertreter gleichberechtigter Staaten und nur einstimmige Vereinbarungen, keine Beschlußfassung

per maiora. Von diesem Typus wich der Bundestag — unbeschadet des durch B.A. Art. 3 und S.A. Art. 2 ausgesprochenen Grundsatzes der Gleichberechtigung aller Bundesstaaten — insofern ab, als seine Stimmordnung einmal das Mehrheitsprinzip bis zu einem gewissen Grade zur Geltung brachte, außerdem aber eine Abstufung des Stimmgewichts nach Größe und Volkszahl der einzelnen Staaten durchgeführt war. Der Abstufung lagen zwei nebeneinander angewandte Systeme zugrunde, deren Gegensatz zugleich das Unterscheidungsmerkmal abgab für die beiden Verhandlungs- und Beschlußfassungsformen der Bundesversammlung: den „engeren Rat" (S.A. Art. 11, B.A. Art. 4) und das „Plenum". Der Unterschied der beiden Formationen war nicht etwa, wie die Terminologie anzudeuten scheint, der, daß der engere Rat einen Ausschuß, eine ständige Deputation des Plenums gebildet hätte, vielmehr lag in dem einen und dem andern Falle nur die verschieden gestaltete Abstimmungsordnung einer und derselben Versammlung vor: im „engeren Rat" war das Stimmgewicht der Bundesglieder nach dem System der Viril- und Kuriatstimmen, im „Plenum" dagegen nach dem der Pluralitätsvoten abgestuft. Der engere Rat war (S.A. Art. 11) die regelmäßige Form der Verhandlung und Beschlußfassung, er zählte 17 Stimmen, wovon 11 Virilstimmen der größten und mittleren (Österreich, Preußen, die andern Königreiche, Baden, beide Hessen, Holstein, Luxemburg) und 6 Kuriatstimmen der kleinen Staaten. Nur in den durch die B.A. und S.A. ausdrücklich bezeichneten Fällen (B.A. Art. 6, S.A. Art. 12: Abänderung der Grundverträge, organische Einrichtungen und gemeinnützige Anordnungen sonstiger Art, Kriegserklärungen und Friedensschlüsse namens des Bundes, Aufnahmen neuer Mitglieder in den Bund) trat die Formation des „Plenums" ein, deren 69 Stimmen so verteilt waren, daß die kleinen Staaten je eine, die mittleren und großen dagegen eine Pluralitätsstimme, d. h. eine Mehrheit von Stimmen — 2, 3 oder höchstens 4 — abzugeben hatten. Im engeren Rat wie im Plenum galt formell grundsätzlich das Mehrheitsprinzip (engerer Rat: einfache, Plenum: Zweidrittelmehrheit; S.A. Art. 11, 12), doch war diese Regel in zahlreichen und wichtigen Fällen durch das ausdrücklich vorgeschriebene Erfordernis der Einstimmigkeit durchbrochen. Nur einstimmig konnten nämlich Beschlüsse gefaßt werden über folgende Gegenstände (S.A. Art. 13): 1. Annahme neuer „Grundgesetze" (d. h. Grundverträge) oder Abänderung der bestehenden, 2. organische Einrichtungen, „d. h. bleibende Anstalten als Mittel zur Erfüllung der ausgesprochenen Bundeszwecke, 3. Aufnahme neuer Mitglieder in den Bund, 4. Religionsangelegenheiten (geschichtliche Reminiszenz; vgl. die Behandlung der Religionsangelegenheiten im alten Reichstage seit dem westfälischen Frieden (s. oben Bd. 1 S. 167), 5. alle Fälle, „wo die Bundesglieder nicht in ihrer vertragsmäßigen Einheit, sondern als einzelne, selbständige und unabhängige Staaten erscheinen, folglich iura singulorum obwalten" (S.A. Art. 15). Alle diese Gegenstände, mit Ausnahme der Religionsangelegenheiten, gehörten zur Zuständigkeit des Plenums.

Dem staatenbündischen, d. h. völkerrechtlichen Charakter des Deutschen Bundes entsprach es, daß die Beschlüsse des Bundestags nur die Bundesglieder, die Regierungen der einzelnen Staaten, nicht aber deren Untertanen berechtigten und verpflichteten: Bundesbeschlüsse wie der vom 20. September 1819 über die Verschärfung der Druckschriftenzensur oder der vom 5. Juli 1832 über das Verbot politischer Vereine konnten für die Untertanen der Bundesstaaten nur dadurch geltendes Recht werden, daß die Regierungen sie als landesrechtliche Normen einführten. Die Einführung und Durchführung der Bundesbeschlüsse war für jede Regierung Bundespflicht, deren Erfüllung im Wege der Bundesexekution erzwungen werden konnte. Ob in den konstitutionellen Bundesstaaten die Einführung der Zustimmung des Landtags bedurfte oder ohne dieselbe durch die Regierung allein geschehen konnte, entschied sich nach Landesstaatsrecht; manche Verfassungen, wie z. B. die badische vom 22. August 1818, § 2, erteilten dem Landesherrn eine allgemeine Ermächtigung, alle das Land betreffenden Bundesbeschlüsse im Verordnungswege einzuführen.

Ein Eingreifen des Bundes in die inneren Verhältnisse der Staaten war nach der wiederholt hervorgehobenen rechtlichen Natur des Bundes grundsätzlich ausgeschlossen (S.A. Art. 32), zugelassen jedoch in dem Falle der „Widersetzlichkeit der Untertanen gegen die Obrigkeit" und hieraus entspringender Gefährdung der Sicherheit von Staat und Bund (S.A. Art. 26—28). Die solchergestalt zugelassene Bundesintervention hatte jedoch nicht den Charakter eines mit dem Charakter des Bundes unverträglichen Eingriffs in die inneren staatlichen Hoheitsrechte

der Justiz und Polizei, als vielmehr eines — von der betreffenden Regierung selbst begehrten oder bundesseitig als begehrt vorausgesetzten — *Schutzes* jener und aller anderen Hoheitsrechte (eine im voraus erbetene und bewilligte Kollektivintervention fremder Mächte).

§ 7. Die Verfassungsentwicklung der deutschen Staaten zur Bundeszeit.

I. **Einleitung.** — Mit der Auflösung des alten Reiches und der großen Mediatisierung und Säkularisierung, welche Hunderten seiner halb- und ganzmittelalterlichen Staatsgebilde ein Ende machte; mit der Gründung des Rheinbundes und der durch sie vermittelten Verbreitung der Ideen der französischen Revolution und ihres Erben zunächst in Süd- und Westdeutschland; — mit dem Zusammenbruch Preußens 1806 und der darauffolgenden Regeneration dieses Staates auf moderner Grundlage; — mit all diesen Ereignissen, welche das erste Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts erfüllen, zieht für Deutschland eine neue Zeit herauf. Die Reste des Mittelalters, die sozialen wie die politischen, welche auch der sonst „aufgeklärte" Absolutismus des 18. Jahrhunderts noch hatte stehen lassen, beginnen zu schwinden; eine neue Gesellschaft entsteht und ein neues Staatsrecht. Hier darf nur das *staatsrechtlich* Neue interessieren: es ist *der Übergang der deutschen Einzelstaaten in ihrer weitaus überwiegenden Mehrheit zur konstitutionellen Verfassungsform*, vollzogen im zweiten bis fünften Jahrzehnt des Jahrhunderts. Doch sei zuvor auch erinnert an die *sozialen* Wandlungen, — Umgestaltungen, welche die Verwirklichung des konstitutionellen Staatsgedankens teils einleiteten, teils begleiteten.

Im 18. Jahrhundert und in den ersten Zeiten des 19. hatte die geburtsständische Gesellschaftsordnung des Mittelalters noch allenthalben in Deutschland aufrecht gestanden. Die Untertanen der deutschen Landesherrn gliedern sich überall in die drei historischen Geburtsstände des Adels, der Bürger, der Bauern: soziale Klassen, die sich schroff gegeneinander abschließen, zugleich Berufe, in welche der einzelne hineingeboren wird, die er nicht nach Belieben wählen noch wechseln darf. Der Absolutismus des 18. Jahrhunderts hatte an diesen Dingen im allgemeinen nichts geändert, bestand doch seine Eigenart gerade in einer kompromissarischen Vermittlung zwischen Mittelalter und Neuzeit: er hatte den modernen Staatsgedanken mit seiner Konzentration aller Herrschermacht in der einen, unteilbaren, souveränen Staatsgewalt verwirklicht, dabei aber der Idee eines allgemeinen, gleichen Staatsbürgertums noch nicht Raum gegeben, die überlieferten ständischen Gliederungen und Scheidungen vielmehr bestehen lassen. So zeigte insbesondere die größte gesetzgeberische Tat des *preußischen* ancien régime, das Allgemeine Landrecht von 1794, die rückwärts und vorwärts schauende Physiognomie, den „Januskopf" seiner Epoche: auf der einen Seite klarste Erfassung des modernen Staatsgedankens (s. oben S. 9 Anm. 1), auf der andern sorgsame Bewahrung der geschichtlichen Sonderrechte eines jeden der drei Geburtsstände: T. II Tit. 7 ALR.: „vom Bauernstande", Tit. 8: „vom Bürgerstande", Tit. 9: „von den Pflichten und Rechten des Adelstandes". Alles historisch Gewordene war hier aufrecht erhalten: die sozialen und öffentlichrechtlichen Privilegien der Ritterschaft, die wirtschaftlichen, insbesondere gewerblichen Monopole der Städte und ihres Bürgertums, die Unfreiheit der Bauern. — Dieser Bau der geburtsständischen Gesellschaftsordnung hatte nun schon lange gewankt, als er, in Frankreich kurz vor, in Deutschland kurz nach der Wende des 19. Jahrhunderts in sich zusammenstürzte. Die alte ständische Gesellschaft geht unter, an ihre Stelle tritt die *bürgerliche Gesellschaft* des 19. Jahrhunderts, beruhend auf dem Gedanken der allgemeinen Rechtsgleichheit, der Nivellierung der Standesvorrechte, der freien Berufswahl, — die bürgerliche Gesellschaft, die ihren Namen entlehnte von dem schon langeher kräftig aufstrebenden *zweiten* der alten Geburtsstände, dem Bürgertum: einer wohlhabenden und gebildeten Mittelklasse, die den Beruf in sich fühlte, die anderen Geburtsstände zu absorbieren, die geistige und wirtschaftliche Führung der Gesamtheit zu übernehmen. Im Zuge dieser Entwicklung werden die geburtsständischen Schranken niedergelegt: in Frankreich durch die Revolution und ihre gesetzgeberischen Gewalttaten, im Süden und Westen Deutschlands durch die französierende Landesgesetzgebung der Rheinbundepoche, in Preußen aber durch die große Sozial- und Wirtschaftsreform der Jahre 1807 bis 1811, mit welcher die Namen ihrer Urheber und Leiter, Stein und Hardenberg, un-

zertrennlich verbunden sind. Überall setzt sich Befreiung des Individuums durch, und zwar eine Entfesselung nicht nur von den Banden der geburtsständischen Gesellschaftsgliederung, sondern auch von der Bevormundung durch weltliche und kirchliche Obrigkeiten, von den Zwangsrechten der ländlichen Grundherren und städtischen Zünfte und von anderen Mächten der Vergangenheit. Der sozialen Gleichheit soll die persönliche Freiheit sich hinzugesellen. Und alsbald greift die Entwicklung weiter aus: die befreite Gesellschaft begnügt sich nicht mit der bürgerlichen Freiheit, der Freiheit der Person, des Eigentums und Erwerbs, — sie will mehr: staatsbürgerliche Freiheit, Anteilnahme an der Bildung des Staatswillens, kurz politische Macht. Und die Gedankenrichtung nun, welche es, schon lange vor Anbruch des 19. Jahrhunderts, unternommen hatte, die Forderungen der in der Bildung begriffenen bürgerlichen Gesellschaft wissenschaftlich zu formulieren und in ein politisches System zu bringen, war die konstitutionelle Theorie.

Unter dieser Theorie ist hier eine politische und rechtswissenschaftliche Gedankenbewegung verstanden, welche, anhebend im 17. Jahrhundert, bis tief in das 19. hinein sich erstreckt; als Vertreter seien genannt [1] die Engländer Algernon Sidney und John Locke (s. oben S. 27), die Franzosen Montesquieu — der größte und selbständigste Geist der ganzen Richtung (oben S. 27, 28) — de Lolme und Benjamin Constant, letzterer, vornehmlich im zweiten und dritten Dezennium des 19. Jahrhunderts publizistisch wirksam, gleichsam das geistige Verbindungsglied zwischen der älteren englisch-französischen und der etwa um 1830 einsetzenden deutschen Theorie des Konstitutionalismus — v. Rotteck, Welcker, Dahlmann u. a. —, welche letztere zugleich die Schlußphase der gesamten Bewegung darstellt, indem die konstitutionellen Forderungen allgemach, insbesondere um und seit 1848, von der Wirklichkeit der positiven, auch des deutschen Staatsrechts aufgenommen werden.

Die konstitutionelle Theorie wurzelt in den politischen Gedankenkreisen des Naturrechts. Und zwar entlehnt sie der naturrechtlichen Publizistik vor allem, als ihren Ausgangspunkt, die demokratische Lehre von der Volkssouveränetät. Diese Lehre — über deren Ursprung, Entwicklung und Inhalt Gierke, Althusius S. 123 ff. eingehend berichtet — fundierte den Staat und die Staatsgewalt ganz und gar auf den Willen des Volkes, dieses seinerseits vorgestellt als eine Masse freier und untereinander rechtlich gleicher Individuen, deren jeweiliger Mehrheitswille als „allgemeiner Wille" die höchste Gewalt im Staate ist. Die Lehre von der Souveränetät des Volkes hat sich seit dem 17. Jahrhundert in zwei Richtungen gespalten. Die eine, radikaldemokratische, gipfelt in der politischen Doktrin J. J. Rousseaus, sie läßt schlechtweg keine andere Staatsform gelten als die unbeschränkte und reine Demokratie. Auf die deutsche Verfassungsentwicklung ist sie ohne Einfluß gewesen. Die andere der beiden Gedankenrichtungen aber, welche die ältere Volkssouveränetätslehre geschichtlich fortsetzen, ist die konstitutionelle Theorie. Sie charakterisiert sich nicht durch radikale Überspannung, vielmehr durch Ermäßigung der demokratischen Prinzipien. Durch zwei mit der Volkssouveränetätslehre in Verbindung gebrachte Verfassungsgedanken wurde eine solche Ermäßigung erstrebt und erreicht: durch die Idee der gemischten Staatsform und durch die Teilung der Gewalten.

Der erste dieser beiden Gedanken — vorzugsweise durch Montesquieu ausgestaltet und formuliert, aber schon vor ihm mehrfach erörtert — erblickt das politische Ideal weder in der reinen Demokratie noch in der reinen, d. h. absoluten Monarchie, sondern in der Mischung beider Formen, einem zwischen dem zur Zeit Montesquieus auf dem Kontinent überall herrschenden monarchischen Absolutismus und den Postulaten der Volkssouveränetätslehre die Mitte haltenden Verfassungstypus. Dieser Typus soll hergestellt, die Mischung der Staatsformen erzielt werden durch den zweiten der beiden politischen Gedanken, durch die Teilung der Gewalten. Von letzterer war oben S. 27 ff. des näheren die Rede. Weder der

[1] Nähere Angaben literar- und dogmengeschichtlichen Inhalts u. a. bei Gierke, Althusius S. 186 ff.; Bornhak, Entwicklung der konstit. Theorie, Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft Bd. 51 S. 597 ff.; Meyer-Anschütz S. 132 ff.; Jellinek, Staatsl. S. 679 ff, 491 ff., 508 ff.; Zweig, Die Lehre vom Pouvoir constituant, ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution (1909); R. Redslob, Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789 (1912).

Monarch, so wird gelehrt, soll allein die ganze Staatsgewalt ausüben, noch soll es die Versammlung oder Vertretung des „souveränen" Volkes, das eine wie das andere ist Tyrannis, Despotismus, in dem einen Falle von der monarchischen, in dem anderen von der demokratischen Art. Die Ausübung der Staatsgewalt soll vielmehr verteilt werden unter die — beizubehaltende — Krone und die — einzuführende — Repräsentation des Volkes. Die monarchische Spitze des Staatsgebäudes soll weiterbestehen, aber in ihrer verfassungsmäßigen Macht reduziert werden auf die Stellung des Trägers der Exekutive, der vollziehenden Gewalt, welche den Staat regiert in den Schranken und nach Maßgabe der von der Volksvertretung (unter dem Vetorecht des Monarchen) beschlossenen Gesetze. So Montesquieu. Seine Theorie gibt sich den Anschein, als knüpfe sie an wirklich vorhandene Rechtsverhältnisse an, nämlich an die englischen Verfassungseinrichtungen; trägt doch das berühmte Kapitel des Esprit des lois, welches die Quintessent der konstitutionellen Gedanken seines Verfassers enthält (Buch XI Kap. 6) die Überschrift: De la constitution d'Angleterre. Daran war nun freilich kaum etwas Richtiges; insbesondere lag der englischen Parlamentsverfassung der Gedanke der Gewaltenteilung nicht zugrunde. Nicht die englische Parlamentsverfassung, wie sie im 18. Jahrhundert war, sondern die politischen Gedanken, welche Montesquieu dieser Verfassung angedichtet und mehr in sie hinein- als aus ihr herausgelesen hat, sind auf dem Kontinent rezipiert worden. Und so ist denn der Übergang der kontinentalen Staaten, Frankreichs voran, zur konstitutionellen Verfassungsform nichts als eine großartige Umsetzung der Theorie in die Wirklichkeit, es ist der Siegeszug eines nach Ursprung und Ausgestaltung zunächst rein rationalistischen Systems, welches freilich getragen wurde von den politischen, sozialen, wirtschaftlichen Anschauungen und Forderungen der emporsteigenden bürgerlichen Gesellschaft, und welches eben aus dieser Verbindung mit zukunftsreichen Klasseninteressen seine mächtig werbende Kraft zog. —

Die europäische Rezeption der konstitutionellen Theorie begann naturgemäß in ihrem eigentlichen Ursprungslande, in Frankreich[1]. In der französischen Verfassung vom 3. Sept. 1791 (dem ersten der zahlreichen Staatsgrundgesetze der Revolutionszeit) sind die hauptsächlichsten Thesen Montesquieus, vor allem die Gewaltenteilung zum Teil in wörtlicher Wiedergabe artikuliert. Abweichend von Montesquieu wird das Prinzip der Volkssouveränetät ausdrücklich und scharf betont („le principe de toute souveraineté réside dans la Nation"); der Volksvertretung ist die gesetzgebende Gewalt übertragen, das Königtum noch beibehalten in der Rolle eines erblichen Trägers der Exekutive. Diese Verfassung von 1791 (von vorbildlichem Einfluß auf manche außerdeutsche Verfassungen des 19. Jahrhunderts, insbesondere auf das Staatsrecht der französischen Julimonarchie und die belgische Verfassung von 1831) bedeutete für Frankreich selbst einen nur vorübergehenden Erfolg der konstitutionellen Theorie, sofern die französische Verfassungsentwicklung der Folgezeit die von Montesquieu vorgezeichneten Bahnen alsbald wieder verläßt, um zunächst den Gedanken der absoluten, jede Gewaltenteilung perhorreszierenden Demokratie (Konventsverfassung von 1793), sodann aber, in das entgegengesetzte absolutistische Extrem umschlagend, den Typus des „Cäsarismus", der durch parlamentarische Einrichtungen nur zum Schein beschränkten monarchisch-militärischen Autokratie (Konsularverfassung, erstes Kaiserreich) zu verwirklichen. Die eigentlich konstitutionelle Entwicklung setzt in Frankreich erst wieder ein mit der Restauration der Bourbonen im Jahre 1814. Und damit tritt die konstitutionelle Bewegung in eine neues Stadium, welches um so bemerkenswerter ist, als es zugleich die erste Phase des deutschen Konstitutionalismus in sich schließt.

Der in die absolute Vollgewalt seiner Vorfahren restituierte König Louis XVIII. gibt Frankreich am 4. Juni 1814 eine konstitutionelle Verfassung, genannt „Charte constitutionnelle". Er gibt, verleiht sie aus königlicher Machtvollkommenheit und prägt ihr durchaus unzweideutig ihren rechtlichen und politischen Charakter auf: den einer Selbstbeschränkung der absoluten Monarchie. Diese Selbstbeschränkung ist freilich eine unwider-

[1] Amerika bleibt hier außer Betracht. Dort erfolgt die Aufnahme des Prinzips der Gewaltenteilung noch vor der französischen Revolution durch die nordamerikanische Bundesverfassung von 1787 und der ihr voraufgehenden einzelstaatlichen Konstitutionen (Jellinek, Staatsl. 501 ff.), jedoch nicht auf dem Boden einer gemischten Staatsform, sondern auf dem der reinen Demokratie.

rufliche; ihr Inhalt und Richtmaß sind die Forderungen der konstitutionellen Theorie: Gewaltenteilung, Volksvertretung, Unabhängigkeit der Gerichte. Aber dies Richtmaß ist nur insoweit befolgt, als es verträglich erscheint mit der Beibehaltung der unverrückt monarchischen Grundstruktur des Staatsrechts. Das Prinzip der „Volkssouveränetät" ist in die Charte nicht aufgenommen, vielmehr stillschweigend verworfen und der *König* zum Träger der Staatsgewalt (oben S. 25) erklärt. *Konsequenz* dieses Grundprinzips ist, daß die Ausübung der Staatsgewalt präsumtiv allein der Krone zusteht, *Modifikation*, daß die Krone in dieser Ausübung nach bestimmten Richtungen hin beschränkt, insbesondere durch den Satz beschränkt ist, daß sie die richterliche Gewalt gar nicht und die gesetzgebende nicht allein, sondern nur in Gemeinschaft mit der Volksvertretung ausüben darf.

Diese Grundstruktur der Charte von 1814, das sog. „*monarchisch-konstitutionelle* Prinzip" (Gegensatz: das *demokratisch-konstitutionelle* Prinzip, französ. Verfass. v. 1791, belgische von 1831) war hier deshalb besonders hervorzuheben, weil sie von maß- und richtunggebendem Einfluß gewesen ist auf die Gestaltung aller deutschen konstitutionellen Staatsgrundgesetze. Sie sämtlich, die süddeutschen Verfassungen wie die preußische, gestalten das Verhältnis von Krone und Volksvertretung ebenso wie die Charte von 1814, d. h. nach Maßgabe nicht des demokratisch-konstitutionellen, sondern des monarchisch-konstitutionellen Prinzips. Die Annahme des konstitutionellen Systems hat für keinen der deutschen Staaten bedeutet, daß das Staatswesen grundsätzlich auf die Basis der „Volkssouveränetät" gestellt, daß eine vollkommene Neuverteilung der Gewalten vorgenommen und hierbei die Monarchie als Inhaber bestimmter Attributionen, insbesondere der „vollziehenden Gewalt", beibehalten wurde, — sondern das ist beabsichtigt und erreicht worden, der Krone nach wie vor die *gesamte* Staatsgewalt quoad ius zu reservieren und sie quoad exercitium, in der Ausübung der Staatsgewalt, soweit zu beschränken, als die Verfassung dieses ausdrücklich vorschreibt.

Die Abhängigkeit, aber auch die Abweichung des durch die Charte und die deutschen Verfassungen repräsentierten Verfassungstypus von den Gedankengängen *Montesquieus* ist deutlich. Dieser Typus gibt den einen Leitsatz *Montesquieus*, die Lehre von der gemischten Staatsform, auf: er baut den konstitutionellen Staat *auf, nichts als halbe Demokratie, sondern als ganze Monarchie*. Das andere Gedankenelement der konstitutionellen Theorie dagegen, die *Teilung der Gewalten*, ist *nicht* verworfen, vielmehr adoptiert worden, nur freilich nicht derart, daß die gesetzgebende, vollziehende und richterliche Gewalt als drei Staaten im Staate, sondern so, daß sie als drei organisatorisch getrennte Grundfunktionen einer und derselben Gewalt, der Staatsgewalt erscheinen, welche theoretisch, dem „Rechte und der Innehabung nach" wie zu Zeiten des Absolutismus in der Hand des Monarchen vereinigt ist und bleibt. — Auf dieser Stufe seiner Entwicklung ist der konstitutionelle Verfassungsgedanke in Deutschland aufgenommen worden. Und zwar zunächst in einer Gruppe deutscher Mittel- und Kleinstaaten.

II. Die konstitutionelle Entwicklung in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten bis 1848. — Die Frage der Einführung konstitutioneller Verfassungen in den deutschen Monarchien war in dem deutschen Komitee des Wiener Kongresses (oben S. 35) eingehend verhandelt worden. Ursprünglich hatte es im Plane gelegen, den Regierungen diese Änderung des Staatsrechts ihrer Länder zur Bundespflicht zu machen, jedoch kam schließlich, nicht zumindest infolge der schwächlichen und von Selbstwidersprüchen nicht freien Haltung der preußischen Regierung, in den endgültigen Text der Bundesakte (Art. 13) die farblose Verheißung hinein: in allen Bundesstaaten wird eine landständische (d. h. repräsentative, konstitutionelle) Verfassung stattfinden. Hieran hält auch die Wiener Schlußakte, man möchte sagen, widerwillig, noch fest (SA. Art. 54), jedoch mit Vorbehalten, welche einmal betonen, daß auf die Einzelstaaten von Bundes wegen keinerlei Zwang, dem Art. 13 BA. zu genügen, ausgeübt werden solle (SA. Art. 55), und welche andererseits eine Reihe bemerkenswerter Normativbestimmungen für die etwa einzuführenden „landständischen" Verfassungen enthalten (a. a. O. Art. 57—59); in letzterer Beziehung wird den Bundesstaaten namentlich die Pflicht auferlegt, in ihren konstitutionellen Konzessionen nicht etwa den Boden des „monarchischen Prinzips" zu verlassen. „Da der Deutsche Bund", so sagt Art. 57 SA., „mit Ausnahme der Freien Städte aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, *die gesamte Staatsgewalt in*

dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden."

Inzwischen hatten nun schon mehrere deutsche Staaten die Verheißung der BA. erfüllt und konstitutionelle Verfassungen bei sich eingeführt. Die ersten derselben, leidlich gelungene Versuche im kleinen, waren die Landesverfassungen für Nassau (schon 1814), Sachsen-Weimar (1816) und einige andere thüringische Kleinstaaten. Viel wichtiger aber war der Übergang der süddeutschen Mittelstaaten, Bayerns, Württembergs, Badens und Hessens, zum konstitutionellen System.

In allen diesen Staaten war die normale Vorstufe der konstitutionellen Staatsordnung, die absolute Monarchie, teils schon im 17. und 18. Jahrhundert (Baden, Bayern), teils im Zusammenhang mit der Proklamation der äußeren Souveränetät durch den Preßburger Frieden von 1805 (Württemberg) erreicht und hergestellt worden. Und eben kraft ihrer unbeschränkten gesetzgeberischen Machtfülle ordnen sodann die Monarchen dieser Staaten den Verfassungszustand von Grund aus neu nach dem Richtmaß der konstitutionellen Gedanken; bei aller Verschiedenheit des Verlaufs im einzelnen erscheint der Übergang zur konstitutionellen Ordnung doch in allen diesen Ländern, der französischen Charte von 1814 analog, als freischöpferische Tat, als Selbstbeschränkung der absoluten Monarchie.

In Bayern war es zur Rheinbundszeit, im Jahre 1808, zum Erlaß einer Scheinkonstitution nach napoleonischem Muster gekommen, die aber niemals in praktische Wirksamkeit trat; es wurde in den Formen der absoluten Monarchie weiterregiert. Erst nach dem Friedensschluß von 1814 gelangte die Verfassungsfrage wieder in Fluß. Eine aus hohen Staatsbeamten zusammengesetzte, staatsratsähnliche Kommission wurde mit der Ausarbeitung eines Verfassungsentwurfes beauftragt und das Ergebnis dieser Arbeit unter dem 26. Mai 1818 als Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom Könige sanktioniert und verkündigt. In gleicher Weise, durch einseitige gesetzgeberische Anordnung des letzten absoluten Herrschers, vollzog sich der Schritt vom Absolutismus zum Konstitutionalismus in Baden: Verfassungsurkunde vom 22. August 1818. Äußerlich betrachtet anders als in Bayern und Baden kam die württembergische Verfassungsurkunde vom 25. September 1819 zustande. Sie wurde vom König publiziert, nachdem ihr Inhalt mit einer ad hoc im Jahre 1817 zusammenberufenen „Ständeversammlung", einer Repräsentation der Landesbevölkerung, vereinbart worden war; sie ist ausgefertigt und beurkundet als ein „Vertrag" zwischen Krone und Ständen, worin, wie man wohl gesagt hat, der Typus der „paktierten" Verfassung zum Ausdruck kommen soll, — im Gegensatz zu den „oktroyierten", d. h. von der absoluten Krone einseitig verordneten Staatsgrundgesetzen Bayerns, Badens (und Preußens: „oktroyierte" Verfassung vom 5. Dezember 1848 s. unten S. 46). Dennoch ist die württembergische Verfassung von den Verfassungen Bayerns und Badens staatsrechtlich nicht verschieden, weder in bezug auf ihre Natur noch im Rechtsgrunde ihrer verbindlichen Kraft. Die erstere ist nicht die eines Vertrages oder einer Vereinbarung, denn die sog. „verfassungsvereinbarende Ständeversammlung" war kein Rechtssubjekt, mit welchem im Sinne Rechtens paktiert werden konnte. Und der letztere ist nicht die Tatsache einer übereinstimmenden Willenserklärung von Krone und „Ständeversammlung", sondern der einseitige Wille der Krone, denn die Versammlung war eine bloße Notabelnversammlung, deren bloßes Dasein und deren Kompetenz die bestehende absolute Monarchie nicht — noch nicht — in eine beschränkte Monarchie verwandelte — eine Versammlung, mit der die noch immer absolute Krone sich umgeben hatte, um sich von ihr über den folgenschweren und unwiderruflichen Schritt vom Absolutismus zum Konstitutionalismus beraten zu lassen. Auch die württembergische VU. ist sonach von einem bis zu ihrer Unterzeichnung noch absoluten Herrscher aus eigener Machtvollkommenheit erlassen worden, und es gilt auch hier der für alle deutschen konstitutionellen Staatsgrundgesetze zutreffende Satz, daß die Krone nicht auf dem Willen der Verfassung, sondern umgekehrt die Verfassung auf dem Willen der Krone ruht.

Nachdem im Jahre 1820 noch das Großherzogtum Hessen eine „landständische" Verfassung — vom 17. Dezember 1820 — erhalten hatte, trat zunächst, unter dem Einfluß der reaktionären Strömungen der zwanziger Jahre, ein Stillstand in der deutschen konstitutionellen Bewegung ein, welche letztere erst durch die französische Julirevolution wiederum einen Antrieb nach vor-

wärts erhielt. Verschiedene mittel- und nordwestdeutsche Staaten nahmen in dieser Zeit, bald nach 1830, die konstitutionelle Verfassungsform an, so vor allem das Königreich Sachsen (Verfassung vom 4. September 1831, vereinbart mit den noch bestehenden Landständen älterer Ordnung), Kurhessen (Verfassung vom 5. Januar 1831), Braunschweig (Neue Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832), Hannover (Staatsgrundgesetz vom 26. September 1833). Auch diese Gruppe deutscher Verfassungen zeigt, wie die voraufgehende süddeutsche Gruppe, das monarchisch-konstitutionelle Prinzip in scharfer Ausprägung; von irgendwelchen Konzessionen an den Gedanken der Volkssouveränetät ist überall nicht die Rede. Die sächsische und die braunschweigische Verfassung von 1831 bzw. 1832 gelten, soweit sie nicht in Einzelheiten durch spätere Novellen abgeändert sind, noch heute als Staatsgrundgesetze ihrer Länder — ebenso übrigens die oben erörterten süddeutschen Verfassungsurkunden der Jahre 1818—1820. Die Emanation der letzteren bildet die erste, die der mittel- und nordwestdeutschen Staatsgrundgesetze die zweite Etappe der konstitutionellen Entwicklung in Deutschland. Die dritte Etappe fällt in die Jahre 1848—1850; ihr Eintritt wird, wie der der zweiten, veranlaßt durch einen Anstoß von jenseits des Rheins. Und dieser Anstoß, die Pariser Februar-Revolution von 1848, hat auf die deutschen politischen Verhältnisse ungleich mächtiger gewirkt als 1830 die Juli-Revolution. Das Jahr 1848 rüttelte das deutsche Volk zu einer fieberhaften Freiheits- und Einheitsbewegung auf, die freilich alsbald wieder schwächlich im Sande verlief — es hätte den Deutschen Bund beinahe um sein jämmerliches Leben gebracht. Es hat endlich — dies ein Ergebnis von Dauer — den größten deutschen Staat aus dem Absolutismus zur konstitutionellen Verfassungsform hinübergeführt.

III. Die Verfassungsentwicklung in Preußen[1]. — Die Beantwortung der Frage, wo in der inneren Geschichte der preußischen Monarchie die allerersten Spuren konstitutioneller Gedanken auftauchen, hängt von der Vorentscheidung ab, welches Prinzip man für das dem Konstitutionalismus wesentlichste Merkmal erachten will: die in irgendeiner Art bewirkte Gewaltenteilung oder die Beteiligung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens. Wer diese Vorfrage im Sinne der ersten Alternative beantwortet, darf die Uranfänge konstitutioneller Entwicklung schon im friderizianischen Zeitalter suchen, denn unzweifelhaft war die Verselbständigung und organische Differenzierung der richterlichen Gewalt, die Unabhängigkeit der Justiz, mithin insoweit die Teilung der Gewalten, Zweck und Ziel der Justizreform des großen Königs. Wer aber, richtiger, das wesentliche Moment des konstitutionellen Systems in der Beteiligung des Volkes bei der Bildung des Staatswillens erblickt, der muß die Vorgeschichte des preußischen Konstitutionalismus später beginnen lassen, denn das ancien régime Preußens zeigt von irgendwelcher Zulassung nichtbeamteter, gewählter, populärer Faktoren zu der Erledigung der Staatsgeschäfte keine leiseste Spur: das den aufgeklärten Absolutismus so gut kennzeichnende Wort „Alles für das Volk, nichts durch das Volk" ist kaum irgend und je so konsequent, so restlos in die Praxis umgesetzt worden als durch das Regierungssystem der preußischen Könige des 18. Jahrhunderts. Erst die Stein-Hardenbergsche Reform — welche im übrigen durch Modernisierung des Gesellschaftsaufbaus und der Wirtschaftsordnung die sozialen Voraussetzungen für die kommende konstitutionelle Entwicklung schuf (vgl. oben S. 39) — hat den Plan gefaßt, mit dieser Entwicklung auch selbst schon den Anfang zu machen, Einrichtungen zu begründen, welche eine Anteilnahme des Staatsbürgertums an der Bildung des Staatswillens vermitteln sollten. Es war der große organisatorische Gedanke des Freiherrn vom Stein, den Neuaufbau des Staatswesens von unten auf zu beginnen, mit der Verwaltungsreform den Anfang zu machen, dann erst die Verfassungsreform in Angriff zu nehmen. Gewählte Vertreter der Beherrschten, unbeamtete Volksgenossen sollten zunächst in weitem Umfange zu den Verwaltungsgeschäften in Staat und Gemeinde hinzugezogen werden („Selbstverwaltung": Städteordnung von 1808, Versuch einer Zuziehung sog. ständischer Repräsentanten zu den Geschäften der Verwaltungsbehörden, vgl. E. v. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation S. 240 ff.). Aber auch der im eigentlichsten Sinne „konstitutionelle" Gedanke, die Einführung einer Vertretung des Volkes in die obersten Verfassungseinrichtungen des Staates, beginnt sich zu regen;

[1] Vgl. Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat Bd. 1 (1912) S. 1—60.

zweimal kurz nacheinander, in den Finanzgesetzen von 1810 und von 1811 ist die Einrichtung einer „Nationalrepräsentation" in Aussicht gestellt worden. Es waren das unzweifelhaft ehrlich gemeinte Verheißungen, und auch in der nächsten Folgezeit dauerte die konstitutionelle Strömung in den maßgebenden Kreisen der preußischen Regierung zunächst noch fort, wie namentlich aus der Haltung und den Äußerungen dieser Regierung auf dem Wiener Kongreß, vor allem aber aus dem Erlaß der königlichen Verordnung vom 22. Mai 1815 „über die zu bildende Repräsentation des Volkes" hervorgeht.

Diese Verordnung will die Gesamtvertretung des preußischen Volkes aufbauen auf der Grundlage von Provinzialständeversammlungen: in den Landesteilen, welche vor alters dergleichen Ständeversammlungen hatten (z. B. Ostpreußen), sollen sie restauriert, anderwärts neu eingerichtet werden, und aus Wahlen all dieser Provinzialstände soll dann die Gesamtvertretung hervorgehen; der Wirkungskreis der letzteren soll sich erstrecken auf die Beratung solcher Gesetze, welche die persönlichen und Eigentumsrechte, mit Einschluß der Besteuerung, betreffen. Also wiederum, wie 1810/11, nur eine Verheißung, und auch diese wurde in dem entscheidenden Punkte nicht erfüllt. Der (von Treitschke, D. G. **3**, 198 ff. eingehend geschilderte) Gang der Dinge ist nämlich in Kürze der gewesen, daß wohl die Provinzialstände geschaffen wurden, welche nach der Verordnung vom 22. Mai 1815 der „Versammlung der Landesrepräsentanten" oder „reichsständischen Versammlung", also dem Gesamtparlament, als Unterbau dienen sollten, nicht aber das letztere selbst. Die konstitutionellen Pläne des Staatskanzlers Hardenberg unterlagen bei dem Könige im Kampfe mit einer ihnen feindlichen, ebenso reaktionären wie romantischen Parteirichtung, deren Führer, der damalige Kronprinz, nachmalige König Friedrich Wilhelm IV., war, und welche ihr Programm: eine historisch möglichst treue Wiederherstellung der alten, durch den Absolutismus des 17. und 18. Jahrhunderts außer Dienst gesetzten und zum Teil ausgerotteten Ständekorpora der einzelnen Landesteile, im wesentlichen durchgesetzt hat. Es erschien das Gesetz vom 5. Juni 1823 „wegen Anordnung der Provinzialstände" demzufolge in jeder der (acht) Provinzen der Monarchie eine Provinzialständeversammlung (Provinziallandtag) eingerichtet wurde (nähere Regelung durch provinzielle Spezialgesetze von 1823/24), welche, auf durchaus altständischer Gliederung beruhend — Virilstimmen des hohen Adels, gewählte Vertreter der Ritterschaft, der Städte, der Bauern —, eine eng begrenzte, lediglich beratende, nicht beschließende Mitwirkung bei dem Erlaß von provinziellen und gewissen allgemeinen Landesgesetzen üben sollten. An die Bildung eines allgemeinen Landtags aus diesen provinziellen Vertretungen im Sinne der Verordnung vom 22. Mai 1815 wurde nicht gedacht. Wenigstens nicht mehr, solange König Friedrich Wilhelm III. († 1840) regierte.

Sein Nachfolger Friedrich Wilhelm IV. sah sich dagegen genötigt, den immer lauter auf Erfüllung der Verheißung von 1815 dringenden, innerhalb und außerhalb der Provinziallandtage sich erhebenden Forderungen allmählich nachzugeben. So wurde zunächst — 1842 — der Versuch gemacht, diesen Forderungen mit der Einberufung einer Versammlung, bestehend aus je zwölf Delegierten jedes der acht Provinziallandtage, zu genügen. Doch ohne den gewünschten Erfolg: dieser „vereinigte ständische Ausschuß" erklärte sich für nicht kompetent, der Regierung die Aufnahme einer Staatsanleihe zu bewilligen, da — nach dem Staatsschuldengesetz vom 17. Januar 1820 — solche Bewilligungen den künftig einzuberufenden „Reichsständen", d. h. der allgemeinen Landesvertretung, vorbehalten sei, der ständische Ausschuß sich selbst aber die Eigenschaft einer solchen reichsständischen Landesvertretung absprechen müsse. Fruchtlos blieb auch der im Jahre 1847 vom Könige unternommene Versuch, den konstitutionellen Wünschen des Landes durch Formation einer Plenarversammlung der acht Provinziallandtage entgegen- oder vielmehr zuvorzukommen: Königl. Patent, die ständischen Einrichtungen betr., vom 3. Februar 1847. Nach diesem Patent sollte aus allen Mitgliedern der Provinziallandtage der „Vereinigte Landtag" gebildet werden, eingeteilt in zwei Kurien, die „Herrenkurie" (Stand der Fürsten, Grafen und Herren, 80 Stimmen), und die „Kurie der drei Stände" (231 Abgeordnete der Ritterschaft, 182 der Städte, 124 der Landgemeinden). Beide Kurien berieten und beschlossen in der Regel getrennt, vereinigt jedoch über Regierungsvorlagen, welche die Aufnahme von Anleihen oder die Einführung neuer bzw. die Erhöhung bestehender Steuern betrafen, d. h. in solchen Angelegenheiten, bei denen allein die Zuständigkeit des Vereinigten

Landtags, dem sonst nur eine beratende Stimme zukam, eine beschließende war. Periodizität der Einberufung war dem vereinigten Landtag nicht bewilligt, wohl dagegen in engen Grenzen dem vereinigten ständischen Ausschuß zugestanden. Die erste Session des Vereinigten Landtags (April bis Juni 1847) verlief völlig ergebnislos und wurde geschlossen, nachdem der Landtag wiederholt die Periodizität und die Verstärkung seiner Kompetenz verlangt, der König diese Begehren ebenso wiederholt abgeschlagen hatte. Niemand ahnte, wie nahe die Ereignisse waren, die zu Konzessionen an die konstitutionellen Prinzipien zwingen sollten, viel weitergehend als die bescheidenen Forderungen des ersten Vereinigten Landtags.

Diese Ereignisse blieben nicht aus. Die Pariser Februar-Revolution setzt eine Flutwelle revolutionärer Unruhen in Bewegung, welche, Deutschland von Südwest nach Nordost durcheilend, die preußische Hauptstadt am 18. März 1848 erreichte. Am Abend dieses Tages brach in Berlin ein Aufstand mit blutigen Straßenkämpfen aus, nachdem noch kurz vorher der König durch eine Proklamation die Erfüllung aller erdenklichen Volkswünsche in unmittelbare Aussicht gestellt hatte [1]. Zum zweiten und letzten Male wurde der Vereinigte Landtag einberufen; die Regierung forderte und erhielt seine Zustimmung zu einem — unterm 8. April 1848 erlassenen — Gesetze, welches die Berufung einer aus allgemeinen, indirekten Volkswahlen hervorgehenden Versammlung anordnete, mit der die künftige Staatsverfassung Preußens „vereinbart" werden sollte. Am 22. Mai 1848 wurde diese „Nationalversammlung" in Berlin eröffnet und ihr mittels Königlicher Botschaft ein „Entwurf eines Verfassungsgesetzes für den preußischen Staat" vorgelegt. Eine Einigung über diesen Entwurf gelang nicht. Hauptsächlich deshalb nicht, weil die Nationalversammlung in Verkennung ihrer staatsrechtlichen Stellung sich als eine „assemblée constituante" gebärdete, als eine souveräne Versammlung die nicht darauf beschränkt ist, mit der Krone zu vereinbaren, sondern berufen, der Krone und dem Lande durch ihren einseitigen Willen eine Verfassung zu geben. Im Herbst 1848 enthüllte sich die volle Aussichtslosigkeit weiteren Verhandelns zwischen Regierung und Nationalversammlung. Letztere wurde schließlich am 5. Dezember 1848 aufgelöst; an demselben Tage „oktroyierte" der König aus eigener Machtvollkommenheit eine Verfassung [2], welche durch die in ihr vorgesehene, aus zwei Kammern bestehende Volksvertretung (die „Revisionskammern", Wahlgesetze für dieselbe vom 6. Dezember 1848) einer alsbaldigen Totalrevision unterzogen werden sollte. Durch den Erlaß dieser „oktroyierten" Verfassung — nicht mehr noch minder „oktroyiert" als jedes Gesetz der bis dahin noch immer absoluten, insbesondere auch durch das Dasein und die Kompetenz der Nationalversammlung staatsrechtlich noch nicht eingeschränkten Monarchie — ist das Königreich Preußen in die Reihe der konstitutionellen Staaten eingetreten.

Die Revisionskammern traten am 26. Februar 1849 zusammen und erkannten die Verfassung vom 5. Dezember 1848 als das zu Recht bestehende Staatsgrundgesetz an. Alsbald stockte jedoch das Revisionswerk; Aussicht auf Gelingen desselben eröffnete sich erst, nachdem die II. Revisionskammer im April 1849 aufgelöst und an ihre Stelle eine neue Kammer auf Grund nun nicht mehr des allgemeinen und gleichen Stimmrechts des Gesetzes vom 6. Dezember 1848, sondern des durch Verordnung vom 30. Mai 1849 eingeführten sog. „Dreiklassensystems" (s. unten § 33, S. 143) gewählt und einberufen worden war. In den letzten Tagen des Jahres 1849 wurde die Revision zu Ende geführt, und ist hierauf — nachdem die Regierung schließlich noch eine Reihe von Amendements aufgestellt („Propositionen" vom 7. Januar 1850) und die Zustimmung der Kammern zu einigen derselben durchgesetzt hatte — die „Verfassungsurkunde für den preußischen Staat" vom König am 31. Januar 1850 sanktioniert und verkündigt worden. Die VU. vom 31. Januar 1850, seither in verschiedenen Punkten auf dem vorgeschriebenen Wege (VU. Art. 107) abgeändert, gilt mit dieser Maßgabe noch heute als Staatsgrundgesetz Preußens. Ihr Text gliedert sich in 119 Artikel, verteilt auf neun Titel mit den Überschriften: I. Vom Staatgebiete; II. Von den Rechten der Preußen; III. Vom Könige; IV. Von den Ministern; V. Von den Kammern; VI. Von der richterlichen Gewalt; VII. Von

[1] Über die Proklamation vom 18. März und die politischen Beweggründe dieser und der anderen „Märzverheißungen" der preußischen Regierung vgl. Anschütz, Kommentar z. preuß. Verfassung 28 ff.

[2] Über die Oktroyierung: Anschütz a. a. O. 44 ff.

den nicht zum Richterstande gehörigen Staatsbeamten; VIII. Von den Finanzen; IX. Von den Gemeinden, Kreis-, Bezirks- und Provinzialverbänden; — sowie zwei Schlußabschnitte: „Allgemeine Bestimmungen" (Art. 106—111) und „Übergangsbestimmungen" (Art. 112—119).

§ 8. Deutsche Einheitsbestrebungen zur Bundeszeit.[1]

I. Einleitung. — An der Schwelle eines den nationalen Einheitsbestrebungen endliche Erfüllung spendenden Zeitalters sprach Bismarck dem damals schon bei den Toten liegenden Deutschen Bunde die Gedächtnisworte: „Der frühere Deutsche Bund erfüllte in zwei Richtungen die Zwecke nicht, für welche er geschlossen war; er gewährte seinen Mitgliedern die versprochene Sicherheit nicht, und er befreite die Entwicklung der nationalen Wohlfahrt des deutschen Volkes nicht von den Fesseln, welche die historische Gestaltung der inneren Grenzen Deutschlands ihr anlegten" (Rede bei Vorlage des Entwurfs der norddeutschen Bundesverfassung an die Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen, 15. Dezember 1866). Der Baumeister des neuen Reichs verkündete hier lediglich ein Urteil, welches die deutsche Geschichte längst rechtskräftig gefällt hatte. Der Deutsche Bund erfüllte das Maß von Einheit nicht, auf welches das deutsche Volk einen historisch begründeten Anspruch hat: die staatliche Einheit; und er sperrte, soviel an ihm lag, die Wege auch zu dem anderen Ziel, welches, neben der nationalen Einheit, dem seit den Befreiungskriegen heranwachsenden Geschlecht vor Augen schwebte: zu der Freiheit des Menschen und Staatsbürgers. Das politische Meinen und Wünschen weiter und wahrlich nicht der schlechtesten Kreise des Volkes rief seit den Tagen der Befreiungskriege immer lauter nach dem nationalen Staat, und es begehrte diesen als den Staat der politisch Freien, den modernen konstitutionellen Staat. In der Beteiligung und Mitarbeit einer Vertretung des gesamten deutschen Volkes an der Ordnung der nationalen Angelegenheiten sollten die konstitutionellen Einrichtungen ihre oberste, zentrale Verkörperung finden. Es ist der Gedanke des „deutschen Parlaments" — ein Zauberwort, in dem sich, mit zunehmender Energie seit Anfang der vierziger Jahre, das bislang mehr traumhafte Verlangen des Volkes nach Einheit und Freiheit verdichtet, in dem es greifbare Gestalt annimmt. Man forderte zunächst Einführung einer Volksvertretung in den Organismus des Deutschen Bundes; dahinter stand die Wandlung des Bundes in einen Bundesstaat, einen konstitutionellen Musterstaat. So namentlich in der aufgeregten und gärenden Zeit, welche den revolutionären Ausbrüchen des Frühjahres von 1848 voraufgeht (Versammlungen zu Heppenheim und Offenburg, Herbst 1847; Antrag Bassermann in der badischen zweiten Kammer auf Berufung eines deutschen Parlaments, Februar 1848), und während dieses ereignisreichen Frühlings selbst. Die jetzt mächtig losbrechende Einheitsbewegung war von Hause aus eine rein „inoffizielle", aus dem Volke heraus geborene, durch Männer geführt, die staatsrechtlich nicht Amt noch Auftrag zu solcher Führung hatten; was die Träger der Staatsgewalt, die Regierungen, dabei leisteten, war zunächst nicht mehr als eine Art passiver Assistenz. Am 5. März 1848 findet sich in Heidelberg eine Schar einflußreicher Politiker zusammen, welche, 51 an der Zahl, die Ausarbeitung einer gesamtdeutschen Verfassung beschließt, hierzu einen Ausschuß niedersetzt und beim Auseinandergehen diesem Ausschuß den Auftrag hinterläßt, alsbald eine große Vertrauensmännerversammlung nach Frankfurt a. M. einzuberufen, welche — als „Vorparlament" — das Werk der deutschen Einheit weiter in die Hand nehmen sollte.

Wollte der Bundestag, die Gesamtheit der Regierenden in Deutschland, nun noch in die vorwärts stürzende Bewegung eingreifen oder gar deren Leitung übernehmen, so tat Eile not. Und so entschließt sich denn der Bundestag zu einer Parallelaktion in der nationalen Frage, um der Heidelberger Versammlung und dem herannahenden Vorparlament in letzter Stunde den Rang abzulaufen; die wichtigsten der einschlägigen, jäh und größtenteils ohne Instruktionseinholung gefaßten Bundesbeschlüsse sind: der vom 10. März, welcher eine Kommission von

---

[1] v. Sybel, Begründung des Deutschen Reiches 1, Buch II—IV, 2 S. 1—97, 333 ff., 521 ff.; Friedjung, Kampf um die Vorherrschaft in Deutschland, Bd. 1; Binding, Der Versuch der Reichsgründung durch die Paulskirche (1892). Quellenwerke: Roth und Merck, Quellensammlung zum deutschen öffentlichen Recht (1850, 1852); Weil, Quellen und Aktenstücke z. deutsch. Verfass.-Gesch. (1850).

17 „Männern des allgemeinen Vertrauens" (je einen für jede Stimme des Engeren Rates der Bundesversammlung; spiritus rector und Berichterstatter: Dahlmann) zur schleunigen Entwerfung einer deutschen Verfassung einsetzte, — sowie der vom 30. März, das sog. „Bundesgesetz" über die Wahlen zur deutschen Nationalversammlung: Aufforderung an die Bundesregierungen, auf je 70 000 Seelen ihrer Bevölkerung einen Abgeordneten „auf (landes-) verfassungsmäßigem Wege" wählen zu lassen. Auch König Friedrich Wilhelm IV. von Preußen gedachte nicht zurückzubleiben: „vor allem verlangen wir" — so hieß es in der bereits (oben S. 46) erwähnten Proklamation vom 18. März —, „daß Deutschland aus einem Staatenbunde in einen Bundesstaat verwandelt werde; wir erkennen an, daß dies eine Reorganisation der Bundesverfassung voraussetzt, welche nur im Verein der Fürsten mit dem Volke ausgeführt werden kann, daß demnach eine vorläufige Bundesrepräsentation aus den Ständen aller deutschen Länder gebildet und unverzüglich berufen werden muß." — Am 31. März strömt das „Vorparlament", über 500 Köpfe stark, in Frankfurt a. M. zusammen (s. v. Sybel 1 150 ff.) und tagt bis zum 4. April, Beschlüsse fassend einmal dahin, daß für das kommende Parlament, die Nationalversammlung, nicht auf je 70 000, sondern auf 50 000 Einwohner, und zwar nach allgemeinem und gleichem Stimmrecht, zu wählen sei (die Vorbereitung und Leitung des Wahlgeschäfts sollten die Regierungen übernehmen), — sodann dahin, daß dies Parlament die deutsche Verfassung nicht etwa mit den Regierungen zu vereinbaren, sondern dieselbe, als eine souveräne konstituierende Versammlung, einseitig festzustellen und zu beschließen habe.

II. Die Frankfurter Nationalversammlung und ihr Werk. — Die nach dem Willen des Vorparlamentes gewählte Nationalversammlung wurde am 18. Mai 1848 an dem Orte ihrer Tagung, in der Paulskirche zu Frankfurt a. M., eröffnet. Daß sie sich und ihre Stellung genau so auffaßte, wie das Vorparlament es vorgezeichnet hatte, geht aus der mit Beifallsstürmen aufgenommenen Eröffnungsansprache ihres Präsidenten (H. v. Gagern) hervor: „Wir sollen schaffen eine Verfassung für Deutschland, für das gesamte Reich. Der Beruf und die Vollmacht zu dieser Schaffung, sie liegen in der Souveränetät der Nation. Die Schwierigkeit, eine Verständigung mit den Regierungen zustande zu bringen, hat das Vorparlament richtig vorgefühlt und uns den Charakter einer konstituierenden Versammlung vindiziert. Deutschland will eins sein, regiert vom Willen des Volkes ..." Gestützt auf diese allzu hohe, ihre tatsächliche Macht und die Größe ihres Einflusses auf die wirklich Regierenden stark überschätzende Selbsteinschätzung nahm die Nationalversammlung in der Sache des Verfassungswerkes alles für sich als ihr eigenes Recht in Anspruch: Initiative und Ausarbeitung der Vorlage, Beratung und Beschlußfassung, Sanktion und Publikation. Und damit bis zur Fertigstellung und dem Inkrafttreten der Verfassung dem mit dieser zu beleihenden Reiche die Regierungsgewalt nicht fehle, beschloß und verkündete die Versammlung am 28. Juni 1848 das „Reichsgesetz" über die provisorische Zentralgewalt; zum Verweser dieser Zentralgewalt und des Reichs wurde der Erzherzog Johann von Österreich gewählt, welchem der Bundestag (12. Juli) im Namen der deutschen Regierungen seine Befugnisse übertrug und sich sodann auflöste.

Es folgte nun die Beratung des von einem Ausschusse (Mitglieder u. a. Bassermann, M. v. Gagern, P. Pfizer, Dahlmann, Droysen, Georg Beseler, Robert Mohl, Georg Waitz) bearbeiteten Verfassungsentwurfs. Dieser setzte es sich zur Aufgabe, die beiden großen Ideale der Zeit wahr zu machen: die Einheit Deutschlands und in dieser Einheit die Freiheit des Menschen, des Bürgers. Der zweite Teil des Programms wurde zuerst in Angriff genommen; er gewinnt Gestalt in den „Grundrechten des deutschen Volkes": ein umfängliches, 59 Paragraphen starkes Verzeichnis alles dessen, was dem Jahre 1848 an der Vergangenheit hassenswert und für Gegenwart und Zukunft begehrenswert erschien, eine Verbriefung des Mindestmaßes bürgerlicher Freiheit gegenüber aller öffentlichen Gewalt in Reich, Staat, Gemeinde. Nach Feststellung dieser Grund- und Freiheitsrechte (vorläufig als „Reichsgesetz" publiziert am 27. Dezember 1848) machte man sich an die Aufrichtung des Einheitsbaues. Die staatsrechtliche Gestalt der deutschen Einheit sollte die des Bundesstaates sein; ein „Deutsches Reich" sollte geschaffen werden, zusammengesetzt aus den in ihrem Bestande zu erhaltenden Staaten des Deutschen Bundes, einschließlich Österreichs. Die Verteilung des staatlichen Wirkungskreises und der Hoheitsrechte zwischen der Reichsgewalt und den Einzelstaatsgewalten

(§§ 6—67 der Frankf. Verfass.) zeigt große Ähnlichkeit mit der durch die Norddeutsche Bundes- und heutigen Reichsverfassung zu geltendem Recht erhobenen Regelung dieser Materie (s. unten § 11); insbesondere war auch damals schon dem Reiche zugedacht das Kriegswesen und die Marine, die auswärtige Politik und aus dem weiten Kreise der inneren, namentlich Wirtschafts- und Verkehrspolitik alles dasjenige, was einheitlicher, nationaler Gestaltung und Handhabung bedürftig erschien, wie Zoll-, Handels-, Gewerbe-, Münz- und Bankwesen, Eisenbahnen, Post und Telegraphie. Als Obliegenheit des Reiches war ferner, wie heute, bezeichnet die Herstellung der Rechtseinheit auf dem Gebiete des Zivil-, Straf- und Prozeßrechts. Die letzten Arbeiten des Frankfurter Parlaments galten der Organisation der zu schaffenden Reichsgewalt. Hierbei vertagte man zunächst die schwere „Oberhauptsfrage", welche nicht nur die Entscheidung über großdeutsch oder kleindeutsch, österreichische oder preußische Spitze forderte, sondern auch die Alternative zwischen Monarchie und Republik und, wenn man sich für die Monarchie entschied, die Wahl zwischen Erb- und Wahlkaisertum in sich schloß, und einigte sich dahin, daß die Gewalt des Deutschen Reichs ausgeübt werden solle durch das Reichsoberhaupt und den Reichstag. Letzterer, die Vertretung des deutschen Volkes, sollte nach dem Zweikammersystem in ein „Staatenhaus" und ein „Volkshaus" gegliedert sein, der politische Schwerpunkt jedenfalls in das aus allgemeinen, direkten und geheimen Wahlen (Wahlgesetz vom 12. April 1849) hervorgehende Volkshaus fallen, indes das Staatenhaus, dessen Mitglieder ohne imperatives Mandat je zur Hälfte von den Regierungen und von den parlamentarischen oder ständischen Repräsentativkörpern (Landtagen) der deutschen Einzelstaaten ernannt werden sollten, dazu bestimmt war, den partikularen Faktoren ein beschränktes Maß von Einfluß auf die Bildung des Willens der Reichsgewalt zu gewähren. Am 27. März 1849 entschied dann die Nationalversammlung das Oberhauptsproblem im Sinne des „Erbkaisertums", also der erblichen Monarchie; zum ersten „Kaiser der Deutschen" behielt man sich für den folgenden Tag vor, einen der regierenden deutschen Fürsten zu wählen, in dessen Hause dann die Kaiserkrone nach dem Rechte der Erstgeburt und agnatischen Linealfolge forterben sollte. Damit war das Blankett des abstrakten „Reichsoberhaupts" durch eine monarchische Formel ausgefüllt — politisch gewertet, eine mehr scheinbare als wirkliche Monarchie [1]; der Sache nach sollte Parlamentsherrschaft eintreten, vermittelt durch ein dem Reichstag unbedingt verantwortliches und gefügiges Reichsministerium, bezeichnet vor allem durch die Institution des nur suspensiven Vetos der Reichsregierung gegenüber den — selbst verfassungsändernden — Beschlüssen des Reichstags.

Die vorstehend in ihren Grundzügen geschilderte Verfassung wurde am 28. März 1849 von dem Parlament im ganzen angenommen und in einem „Reichsgesetzblatt" mit der Eingangsformel „die deutsche verfassunggebende Nationalversammlung hat beschlossen und verkündigt als Reichsverfassung" publiziert [2]. An dem gleichen Tage schritt man zur Kaiserwahl; mit 290 gegen 248 des Votums sich enthaltenden Stimmen wurde König Friedrich Wilhelm IV. von Preußen zum „Kaiser der Deutschen" gewählt. Ein Doppeltes war ihm damit zugemutet. Einmal das Anerkenntnis, daß die Paulskirche in der Tat die Konstituante sei, als welche sie sich gab, daß ihr Wille Gesetz sei, ohne der Zustimmung der deutschen Staatsgewalten noch zu bedürfen. Sodann die Aufgabe, sich und die Kräfte seines Staates einzusetzen für die demokratischen und unitarischen (die deutschen Monarchen mediatisierenden, sie zu Untertanen von Kaiser und Reichsparlament herabdrückenden) Gedanken der Frankfurter Reichsverfassung, letztere in Geltung zu setzen ohne und wider den Willen der deutschen Regierungen, gegen den Widerstand Österreichs und der deutschen Mittelstaaten. Wer es darf, mag mit dem König rechten, daß er sich nicht hineinfand in diese Rolle eines Fronvogts der Volkssouveränetät, eines Vollstreckers von Verfassungsidealen, die ihm und der historischen Eigenart seines Staates von Grund aus fremd waren. Er lehnte die (ihm durch eine Abordnung des Frankfurter Parla-

[1] Formell-staatsrechtlich eine wahre Monarchie. Der Kaiser sollte Träger der Reichsgewalt sein; vgl. § 84 der Frankfurter Reichsverfassung: „... Ihm (dem Kaiser) als Träger dieser Gewalt (der Regierungsgewalt des Reichs) stehen diejenigen Rechte und Befugnisse zu, welche in der Reichsverfassung der Reichsgewalt beigelegt und dem Reichstage nicht zugewiesen sind." Anders die Stellung des Kaisers im heutigen Reiche, vgl. unten § 21.

[2] Abgedruckt bei Binding, Deutsche Staatsgrundgesetze, Heft II.

ments am 3. April 1849 angetragene) Kaiserwürde ab und hat dadurch das Einheitswerk von Frankfurt zum Scheitern gebracht. Die Nationalversammlung ging rasch ihrem Ende entgegen. Viele ihrer Mitglieder, insbesondere die von der gemäßigt-konstitutionellen Richtung, welche die Tragikomödie des souverän sein wollenden und doch so machtlosen Parlaments nicht weiter spielen mochten, legten ihr Mandat nieder; andere wurden von ihren Regierungen abgerufen. Die übrigbleibende radikale Linke siedelte als „Rumpfparlament" nach Stuttgart über, wo sie bald von der württembergischen Regierung aufgelöst wurde (Juni 1849).

III. Der weitere Verlauf der deutschen Einheitsbestrebungen. — Sogleich nach der Ablehnung der Kaiserkrone durch Friedrich Wilhelm IV. offenbarte sich den Zeitgenossen mit schneidender Schärfe der Gegensatz zwischen den beiden deutschen Großstaaten in der deutschen Einheitsfrage. Preußen wollte die Einheit, wollte sie auch als Bundesstaat, wollte selbst, als Grundgesetz dieses Bundesstaates, die Frankfurter Verfassung, nach Änderung und Ausmerzung ihrer demokratischen und allzu unitarischen Partien — wollte sie nur nicht ohne oder gar gegen den Willen der deutschen Regierungen. Österreich aber wollte nichts von alledem, wollte vielmehr, mit Zurückweisung jeder Reform der deutschen Verfassung, alles beim alten, d. h. bei den Verträgen von 1815 und 1820, lassen. Der Gegensatz trat sogleich hervor, als die preußische Regierung im April 1849 den Versuch machte, eine Vereinbarung mit den anderen Regierungen über die wünschenswerten Modifikationen der Frankfurter Verfassung zustande zu bringen. Auf die preußische Anregung gingen nur die Kleinstaaten und von den Mittelstaaten Württemberg ganz oder halb bereitwillig ein; Österreich verhielt sich schroff ablehnend, mit der Erklärung, daß der Kaiser von Österreich sich niemals einer deutschen Zentralgewalt unterwerfen werde, wohl aber sich alle Rechte aus den Grundverträgen des Deutschen Bundes vorbehalte, derart, daß der de iure niemals aufgelöste Bund und die Bundesversammlung unter dem Präsidium Österreichs alsbald zu reaktivieren seien.

Dieser österreichischen Auffassung kam Preußen insoweit entgegen, als es den Fortbestand des Deutschen Bundes (trotz des Ereignisses vom 12. Juli 1848, s. oben S. 48) zugab und seine deutsche Reformpolitik auf den Gedanken festlegte, einen Bundesstaat als engere „Union" innerhalb des Deutschen Bundes zu gründen; dieser Union sollten die Staaten angehören, welche ihr freiwillig beitraten; die Verfassung der Union soll die von den Regierungen gemeinsam und unter Teilnahme einer parlamentarischen Versammlung umzuarbeitende Frankfurter Verfassung sein. Zur Durchführung dieser preußischen Unionspolitik erfolgte der Abschluß des „Dreikönigsbündnisses" — Preußen, Sachsen, Hannover — vom 26. Mai 1849, dem eine Reihe von Kleinstaaten beitraten, von dem aber Sachsen und Hannover alsbald (ohne formellen Austritt) sich wiederum zurückzogen. Andere Regierungen blieben dem Bündnis treu; mit ihnen vereinbarte Preußen den Entwurf der Unionsverfassung.

Dieser[1] unterscheidet sich von dem sonst und im allgemeinen befolgten Vorbilde, der Frankfurter Verfassung, namentlich in folgendem: der Gedanke der monarchischen Spitze des deutschen Bundesstaates (welcher, solange die Mittelstaaten ihm ferne bleiben, „Union", nach deren Anschluß erst „Deutsches Reich" heißen soll) ist aufgegeben. Die gesetzgebende, also oberste Gewalt dieses Bundesstaates wird ausgeübt durch das Fürstenkollegium — die Vertretung der Einzelregierungen, in welcher Preußen unter sechs, teils Viril-, teils Kurialstimmen, eine und den Vorsitz führt — und den Reichstag — Staatenhaus und Volkshaus wie nach der Frankfurter Verfassung, jedoch unter Ersetzung des allgemeinen Wahlrechts zum Volkshause durch das preußische Dreiklassensystem (unten § 33 S. 143). Dem Fürstenkollegium steht gegen die Beschlüsse des Reichstages ein absolutes Veto zu. Die der Bundesgewalt beigelegte Exekutive, insbesondere im Bereiche der auswärtigen Politik und des Heerwesens, wird dem „Reichsvorstande" übertragen, dessen Amt und Würde mit der Krone Preußen dauernd verbunden ist.

Der Versuch, die Union ins Leben zu führen, ist im Frühjahr 1850 unternommen worden und schnell gescheitert. Zur Beratung der unter den Regierungen vereinbarten Verfassung wurde ein Parlament nach Erfurt berufen, welches in kurzer Tagung (Ende März bis Ende April 1850) die Vorlage unverändert annahm. Demungeachtet blieb die Unionsverfassung

[1] Abdruck bei Binding a. a. O., Heft II S. 51 ff.

unausgeführt, auf dem Papier stehen. Dem Bundesstaate, den sie ordnen sollte, konnte nur die schöpferische Kraft des Schwertes Leben einhauchen, das Schwert aber zu ziehen, um den Preis der Einheit Deutschlands Krieg zu führen gegen die Feinde dieser Einheit, Österreich und die Mittelstaaten, dazu fehlte dem König Friedrich Wilhelm IV. die Kraft des Entschlusses, seinem Staate aber in jenen Tagen die Macht des Könnens, die Stärke der Waffen. Denn wer will behaupten, wer beweisen, daß auch das Preußen von 1850 das schon vermocht hätte, was ihm, nach der großen Heeresreform, 1866 allerdings gelang? — So begann die preußische Unionspolitik im Sande zu verlaufen. Ohne Erfolg blieb auch ein von den vier Königreichen aufgestellter Gegenentwurf zu der Unionsverfassung — sog. Münchener Entwurf (Frühjahr 1850) —, welcher, auf großdeutscher und staatenbündischer Grundlage aufgebaut, an die Spitze des Deutschen Bundes anstatt des bisherigen Bundestages ein „Bundesdirektorium" (sieben Stimmen unter Vorsitz Österreichs; die vier mittelstaatlichen Königreiche führen vier von diesen sieben, doppelt so viel Stimmen wie Österreich und Preußen, die Großstaaten, zusammen!) stellen wollte, dem für gewisse Fälle eine aus den Einzellandtagen abgeordnete Delegiertenversammlung als Scheinparlament mit beratender Stimme hinzutrat. — Wirkliches Leben gewannen im Jahre 1850 und bis auf weiteres nur die Absichten und Vorschläge Österreichs, welche, alle und jede Einheits- oder auch nur Bundesreformbestrebungen a limine abweisend, einfache Wiederherstellung des Deutschen Bundes und seines Bundestages forderten: negantis maior potestas.

Der Aufforderung Österreichs, den Bundestag wieder zu beschicken (April 1850) leisteten eine Reihe von deutschen Staaten, namentlich die Mittelstaaten, alsbald Folge. Preußen blieb dem wiederbelebten Bundestage monatelang fern, noch immer an seiner Unionspolitik festhaltend. Dann aber tat es, scharf vor den Kriegsfall gestellt, den entscheidenden Schritt zurück; es kapitulierte vor der österreichisch-mittelstaatlichen Majorität: Punktation von Olmütz, 29. November 1850. Unter Preisgabe des Unionsgedankens erlangt hier Preußen von Österreich lediglich das eine, wertlose Zugeständnis, daß die deutsche Frage in demnächst einzuberufenden freien Ministerialkonferenzen weiter besprochen werden sollte. Diese Konferenzen fanden zu Dresden statt (Dezember 1850 bis Mai 1851); sie verliefen ergebnislos. Der Bundestag wurde auf Grund der Verträge von 1815 und 1820 einfach reaktiviert.

Mit der Erreichung dieses toten Punktes trat ein zehnjähriger Stillstand der deutschen Einheitsbestrebungen ein. Erst um das Jahr 1860 zeigt sich wieder neues Leben. Zwei politische Vereinigungen sieht man entstehen: den Nationalverein und den großdeutschen Reformverein. In der Verschiedenheit ihrer Ziele offenbart sich der alte Gegensatz: kleindeutsch oder großdeutsch, Preußen oder Österreich. Der großdeutsche Reformverein vertrat den Gedanken einer bloßen Verbesserung der bestehenden Bundesverhältnisse unter Beibehaltung ihrer Grundlagen, einschließlich des weiteren Verbleibens des österreichischen Kaiserstaates im Deutschen Bunde. Der Nationalverein dagegen forderte den Ausschluß Österreichs und die bundesstaatliche Vereinigung des übrigen Deutschlands unter Preußens Führung. Diesem Programm sollte die Zukunft gehören.

Die lebhafte private und Parteitätigkeit in Sachen der deutschen Frage veranlaßt auch die Regierungen, zu dem Problem der „Bundesreform" wiederum amtlich Stellung zu nehmen. Während die preußische Regierung einstweilen (1860—1863) mit Vorschlägen auf diesem Gebiete noch zurückhält, treten Sachsen (1861) und Österreich (1863) mit Reformprojekten hervor. Der sächsische wie der österreichische Entwurf zeigen übereinstimmend den großdeutsch-staatenbündischen Typus; beide Entwürfe reproduzieren aus jenem Münchener Entwurf von 1850 den Gedanken einer von den Einzellandtagen zu delegierenden „Bundesabgeordnetenversammlung"; der österreichische Vorschlag („Reformakte" von 1863) entlehnt dem Münchener Entwurf außerdem auch noch die Figur des „Direktoriums" (jetzt als Exekutivorgan des Bundes gedacht; sechs Stimmen: Österreich, Preußen, Bayern und drei andere, teils durch Wahl, teils durch Reihenfolge zu bestimmende Staaten) — während der sächsische Entwurf den Engeren Rat des Bundestages beibehalten und lediglich ein Alternat zwischen Österreich und Preußen im Präsidium einführen will.

Beiden Reformplänen setzte Preußen auf Grund der Bundesverträge sein Veto entgegen, hierdurch ihr Zustandekommen verhindernd. Insbesondere lehnte es die preußische Regierung ab, an den Verhandlungen über den österreichischen Entwurf sich zu beteiligen: König

Wilhelm von Preußen erschien auf dem zu diesem Zwecke von dem Kaiser von Österreich zusammenberufenen Fürstentage zu Frankfurt a. M. (August 1862; v. Sybel 2, 520 ff.) nicht. Die Rechtfertigung dieser ablehnenden Haltung lag darin, daß Preußen in dieser Zeit — seit Eintritt des Ministeriums Bismarck, 24. September 1862 — schon entschlossen war, in der deutschen Frage seinen eigenen Weg zu gehen: das Ziel dieses Weges hieß jetzt nicht mehr Bundesreform, sondern volle Neugestaltung Deutschlands auf kleindeutscher und bundesstaatlicher Grundlage unter preußischer Führung. Den Krieg mit Österreich und den Mittelstaaten, der menschlichem Ermessen nach auf diesem Wege liegen mußte und dann auch nicht ausgeblieben ist, gedachte man nun nicht mehr zu scheuen.

Die allerletzten Bundesreformversuche — April bis Mai 1866 — gehören im Lichte einer tieferblickenden geschichtlichen Betrachtungsweise nicht mehr in die Ära des alten Deutschen Bundes, sondern bereits in die folgende Epoche, die Vorgeschichte und Entstehungsgeschichte des Norddeutschen Bundes und damit des heutigen Reiches.

§ 9. Der Norddeutsche Bund. Die Gründung des Deutschen Reiches.[1]

I. Die letzten Jahre des Deutschen Bundes. — Nicht lange nach dem Scheitern der auf dem Frankfurter Fürstentage beratenen österreichischen Reformakte, im Herbst 1863, trat die schleswig-holsteinische Frage auf, welche für die deutsche Geschichte der nächsten Jahre zur Schicksalsfrage wurde. Sie hat zunächst, in Gestalt der Befreiung Schleswig-Holsteins von der rechtlos gewordenen, gewalttätig sich geberdenden dänischen Herrschaft, eine große nationale Aufgabe geschaffen, zu deren Lösung die beiden deutschen Großmächte sich zusammenfinden konnten und zusammenfanden. Preußen und Österreich machten, die alte Gegnerschaft vergessend, noch einmal gemeinsam im besten Sinne des Wortes deutsche Politik; sie schlugen die Schlachten für das kommende Reich und nahmen dem Feinde die deutsche Nordmark ab. Im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 tritt Dänemark die Herzogtümer Schleswig, Holstein und Lauenburg an Österreich und Preußen ab. Mit der Schaffung dieses Kondominates war nun freilich weder die kleine noch die große, weder die schleswig-holsteinische noch die deutsche Frage gelöst; vielmehr entfalteten sich auf dem engen Raume der Elbherzogtümer aufs neue die großen Gegensätze, welche Preußen und Österreich in der deutschen Sache von jeher getrennt hatten. Gebieterisch wies der Gang der Dinge darauf hin, eine Entscheidung darüber herbeizuführen, wem nicht sowohl in den Herzogtümern die Herrschaft als vielmehr in ganz Deutschland die Vorherrschaft gebühren solle. Einmal noch gelang es, durch das Auskunftsmittel einer Teilung des preußisch-österreichischen Kondominats der Ausübung nach (Gasteiner Konvention vom 14. August 1865) die Entscheidung über die Machtfrage zwischen den beiden deutschen Großmächten um knappe Jahresfrist hinauszuschieben. Dann aber ist die Entscheidung von beiden Seiten herbeigeführt worden und gefallen.

Die Anträge Preußens beim Bundestage auf Bundesreform — Februar 1866 — lassen die Neugestaltung Deutschlands, welche der Preis des Kampfes um die Vorherrschaft sein sollte, deutlich hervortreten. Kühn und glücklich greift die preußische Regierung jetzt wiederum, wie schon bei der Ablehnung der österreichischen Reformakte geschehen[2], aus der politischen Hinterlassenschaft des Jahres 1848 den Gedanken wieder heraus, an welchen in vor- wie nachmärz-

---

[1] v. Sybel, Begründung Bd. 3—7; Bismarck, Gedanken und Erinnerungen Bd. 2 Kap. 19—23; Kloeppel, VerfassGesch. Bd. 1 S. 49—178; Busch, Die Kämpfe um Reichsverfassung und Kaisertum 1870/71 (1906); Urkundenmaterial bei Hahn, Zwei Jahre preußisch-deutscher Politik (1868); Binding, Die Gründung des Norddeutschen Bundes; Meyer-Anschütz §§ 61—67; Laband, Staatsr. des Deutschen Reichs Bd. 1 Kap. 1; Haenel, Staatsr. 1 S. 14 ff.; Zorn, Staatsr. des Deutschen Reichs 1 11 ff.; Loening, Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reiches (2. Aufl.) 4 ff.; Triepel, Zur Vorgeschichte der Norddeutschen Bundesverfassung, in der Festschrift für Gierke (1911), 589 ff.; Pohl, Die Entstehung des belgischen Staatsr. und des Norddeutschen Bundes (1905); Grosch, Die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches, im Archiv f. öff. Recht 29, 126 ff.

[2] Bericht des preußischen Staatsministeriums an den König vom 15. September 1863, wiedergegeben v. Sybel, 2 538 ff., ferner Staatsarchiv Bd. 8 Nr. 1767, eine der bedeutendsten Staatsschriften Bismarcks.

lichen Tagen Herz und Sinn des Volkes am meisten hing: den Gedanken des allgemeinen deutschen Parlamentes. Nicht sollte damit in die Bahnen der „Volkssouveränetät", auf denen das Einheitswerk der Paulskirche einst gescheitert war, wiederum zurückgelenkt, das deutsche Parlament nicht als Konstituante berufen werden, sondern als ein Faktor, mit dem die Verfassung des neuen Deutschlands seitens der Regierungen zu vereinbaren und welches dann als ein organisches Hauptglied dem künftigen Verfassungsbau einzufügen sein würde. Hierbei unterließ es Bismarck nicht, zu betonen, wie mit diesem Antritt des Erbes von 1848 gleicherweise dem nationalen wie dem preußischen Interesse gedient sei; „Preußen kann" — so führt der in der letzten Note zitierte Bericht vom 15. September 1863 aus — „in eine Erweiterung der Bundeszwecke und damit in eine Beschränkung seiner Unabhängigkeit nur dann willigen, wenn ihm eine Garantie geboten wird, daß dieses Opfer den Gesamtinteressen der deutschen Nation und nicht anderen Partikularinteressen zugute kommt: eine solche Garantie erkennt aber Preußen *nur in einem aus direkten Volkswahlen hervorgegangenen deutschen Parlament* . . ." „Unser Standpunkt — d. h. die deutsche Politik Preußens — beruht nicht auf einer politischen Theorie, sondern auf materiellen preußischen Interessen, welche mit denjenigen der Mehrheit der deutschen Nation identisch sind. *Nicht die deutschen Regierungen, sondern das deutsche Volk im überwiegenden Teile hat mit uns gleiches Interesse.* Preußen braucht ein Gegengewicht gegen die dynastische Politik der Regierungen und kann dasselbe nur in der Nationalvertretung finden" (*Bismarck*, 8. Oktober 1863, s. v. *Sybel* 2, 540). Die gleiche Meinung, wie sie der Meister des deutschen Einheitsbaues hier äußert, beherrscht auch den Antrag auf Bundesreform, welchen Preußen am 9. April 1866 beim Bundestage stellte — ein Antrag, welcher den Parlamentsgedanken in das schärfste Licht des Vordergrundes rückt, indem er sich aller materiellen Vorschläge über die künftige Verfassung Deutschlands enthält und lediglich fordert, „eine *aus direkten Wahlen und allgemeinem Stimmrecht der ganzen Nation* hervorgehende Versammlung für einen zu bestimmenden Tag einzuberufen, um die Vorlagen der deutschen Regierungen über eine Reform der Bundesverfassung entgegenzunehmen." Ein diesem Antrag folgendes Rundschreiben der preußischen Regierung (27. April 1866, v. *Sybel* 4, 329) unterstreicht den „zu bestimmenden Termin". Der preußische Antrag begehre zunächst nicht die Aufstellung eines Verfassungsentwurfs, sondern die Berufung eines Parlamentes; ohne die selbst auferlegte Nötigung, die in der Festsetzung eines Termins für die Eröffnung des Parlamentes liege, würde eine Beratung über die Verfassung sich ergebnislos, wie so viele frühere, hinschleppen. Der Verständigung der Regierungen über die neue Verfassung sollte also eine Präklusivfrist gesetzt werden. Bei der Konstituierung des Ausschusses, welchen der Bundestag zur Beratung des preußischen Antrags niedersetzte, trat — 11. Mai 1866 — die preußische Regierung zum erstenmal mit Eröffnungen über den materiellen Inhalt ihrer Reformpläne hervor. In diesen Mitteilungen (v. *Sybel* 4, 331 ff.) erscheint an erster Stelle die Erweiterung der Bundeskompetenz. Weit über die engbrüstigen Zumessungen der Bundes- und Schlußakte hinaus soll der Wirkungskreis der Bundesgewalt ähnlich weit sich erstrecken wie nach den Verfassungsentwürfen von 1849/50; diese Bundesgewalt soll, als gesetzgebende Gewalt, ausgeübt werden durch den Bundestag gemeinsam mit einer periodisch zu berufenden Nationalvertretung, so zwar, daß der *übereinstimmende Mehrheitsbeschluß von Bundestag und Nationalvertretung*, Regierungen und Volk, an Stelle der durch die Bundesgrundverträge geforderten Einstimmigkeit der Regierungen treten, zu einem Bundesgesetze erforderlich und ausreichend sein würde (der Grundgedanke des heutigen Art. 5 RV.). An zweiter Steele fordern die Mitteilungen vom 11. Mai eine umfassende Reform der deutschen Heeresverfassung.

Ehe indessen der den preußischen Eröffnungen zögernd folgende Bundestagsausschuß die zu einer Entschließung erforderlichen Instruktionen einholen und erhalten konnte, erfolgte der Stoß, welcher die deutsche Verfassungsfrage aufrollte und zur Entscheidung brachte, von anderer Seite her: der Streit um Schleswig-Holstein wurde wiederum zu einem Motor, welcher die deutschen Dinge vorwärts und weiter brachte. Trotz der Schutzvorkehrungen, welche die Gasteiner Konvention angeordnet hatte, erwies sich der preußisch-österreichische Kondominat als eine Quelle steter Reibungen und Konflikte zwischen den beiden Mächten, ein chronisch sich

hinschleppendes Streitverhältnis, dessen Erledigung durch klare Auseinandersetzung der Gegner freilich auf anderen Wegen als auf denen, welche das Völkerrecht souveränen Staaten zur Verfügung stellt, nicht erfolgen konnte. Insbesondere konnte der Deutsche Bund in der schleswig-holsteinischen Angelegenheit ein Richteramt oder auch nur ein Schiedsrichteramt nicht beanspruchen, denn nicht sein Recht, das Bundesrecht, stand unter Streit; auch handelte es sich nicht um eine Streitigkeit zwischen zwei Bundesstaaten, für deren Erledigung das Austrägalverfahren der Bundes- und Schlußakte der rechte Weg gewesen wäre. Preußen und Österreich hatten nicht als deutsche Bundesstaaten, sondern als europäische Großmächte, „den Bundestag in seine Ohnmacht verweisend", das nationale Werk der Losreißung Schleswig-Holsteins von Dänemark vollendet, mit dem Besiegten den Wiener Frieden und sodann unter sich die Gasteiner Konvention geschlossen, überall ohne die Mitwirkung des Bundes zu begehren und ohne dieser Mitwirkung zu bedürfen. Der Kondominat Preußens und Österreichs unterlag also der Kognition des Bundestages nicht, ebensowenig wie als König von Ungarn war der Kaiser von Österreich als Mitinhaber der Staatsgewalt über Holstein Bundesmitglied, während Schleswig überhaupt nicht zum Deutschen Bunde gehörte. Dem allen ungeachtet, tat am 1. Juni 1866 Österreich den folgenschweren Schritt, die schleswig-holsteinische Sache der Entscheidung des Bundestages anheimzustellen, mit dem (einige Tage später gestellten) Antrage, die Mobilmachung sämtlicher außerpreußischen Bundesarmeekorps gegen Preußen zu beschließen. Es setzte sich damit ins Unrecht, dem Gegner einen Kriegsgrund liefernd, wie ihn dieser sich kaum besser und fehlerfreier wünschen konnte — denn bei der absoluten Unzuständigkeit des Bundes war das Begehren der Bundeshilfe gegen Preußen nichts anderes als Anstiftung neutraler Staaten zu völkerrechtswidriger Einmischung in den Streit Dritter. Der österreichische Antrag vom 1. Juni 1866 war sonach gleichbedeutend mit der Kriegserklärung an Preußen; er bedeutete weiterhin, den Fall seiner Annahme vorausgesetzt, den Untergang des Deutschen Bundes, der ja, wie jedes andere völkerrechtliche Vertragsverhältnis, durch den Ausbruch des Krieges zwischen seinen Mitgliedern aufgelöst werden mußte. So war Krieg in Sicht, das Ende des alten Deutschlands gewiß und Bahn frei für den, der das neue schaffen wollte. Klar treten die Umrisse dieser Neuschöpfung hervor in den „Grundzügen zu einer neuen Bundesverfassung", welche Preußen am 10. Juni 1866 allen deutschen Regierungen, außer Österreich, vorlegte, mit der Aufforderung, „sich über die Frage schlüssig machen zu wollen, ob sie eventuell, wenn in der Zwischenzeit bei der drohenden Kriegsgefahr die bisherigen Bundesverhältnisse sich lösen sollten, einem auf der Basis dieser Modifikationen des alten Bundesvertrages neu zu errichtenden Bunde beizutreten geneigt sein würden".

Die „Grundzüge" vom 10. Juni 1866 (abgedruckt bei Binding, Staatsgrundgesetze, 1. Heft, Größere Ausgabe, 6. Aufl. (1912), S. 73 ff.) sind als der erste artikulierte Entwurf der nachmaligen Norddeutschen Bundes- und damit der Reichsverfassung anzusehen. Ihr wesentlichster Inhalt ist der: das Gebiet des neuen Bundes umfaßt das des alten, ausgenommen Österreich und die niederländischen Landesteile. Die Bundesgewalt hat alle völkerrechtlichen Souveränetätsrechte, insbesondere das Recht über Krieg und Frieden, der Verträge und Bündnisse und des gesandtschaftlichen Verkehrs. Ihr ist ferner in einem weiten Umkreise von Angelegenheiten (Art. VI der „Grundzüge", der mit seinen elf Gruppen der Bundeskompetenz das Urbild des Art. 4 der heutigen Reichsverfassung — s. unten S. 70, Anm. 1 darstellt) das Recht der Gesetzgebung und Oberaufsicht zugewiesen. Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird ausgeübt durch den umzugestaltenden Bundestag in Gemeinschaft mit einer aus direkten und allgemeinen Wahlen des ganzen Volkes nach Maßgabe des Reichswahlgesetzes vom 12. April 1849 (oben S. 49) hervorgehenden Nationalvertretung. Die Kriegsmarine des Bundes ist eine einheitliche unter preußischem Oberbefehl. Die Landmacht wird in zwei Bundesheere eingeteilt, die Nordarmee und die Südarmee; in Krieg und Frieden ist der König von Preußen Bundesoberfeldherr der Nordarmee, der König von Bayern Bundesoberfeldherr der Südarmee. Die Beziehungen des Bundes zu Österreich sollen nach Vereinbarung über dieselben mit der zu berufenden Nationalvertretung durch besondere Verträge geregelt werden.

Andere Vorrechte Preußens als der Oberbefehl über die Kriegsmgrine und die „Nordarmee" sind in den Grundzügen nicht vorgesehen; insbesondere kennen die letzteren ein preußisches „Präsidium" im Sinne der norddeutschen Bundes- und der Reichsverfassung noch nicht.

Der in dem Begleitschreiben zu den „Grundzügen" vorausgesetzte Fall der Auflösung des Deutschen Bundes durch Ausbruch des Krieges unter den Bundesgliedern trat vier Tage später ein: am 14. Juni 1866 nahm der Engere Rat des Bundestages den österreichischen Antrag vom 1. Juni an und beschloß die Mobilmachung der außerpreußischen Bundesarmeekorps mit den Stimmen Österreichs, aller Mittel-[1] und weniger Kleinstaaten gegen die Stimmen der meisten Kleinstaaten, indes Preußen, gegen jede geschäftliche Behandlung der formell und materiell bundeswidrigen Sache protestierend, sich an der Abstimmung nicht beteiligte und das Ergebnis derselben durch den Mund seines Gesandten mit der sofortigen Erklärung beantwortete, daß Preußen „den bisherigen Bundesvertrag für gebrochen und deshalb nicht mehr verbindlich ansehe, denselben vielmehr als erloschen betrachten und behandeln würde", andererseits aber und weiter erklärte, daß die „nationalen Grundlagen" des alten Bundes preußischerseits nicht als zerstört angesehen würden, und daß es eine unabweisliche Pflicht der deutschen Staaten sei, für die über die vorübergehenden Formen erhabene Einheit der deutschen Nation einen neuen, angemessenen Ausdruck zu finden.

Darauf entschieden die Waffen.

II. Die Gründung des Norddeutschen Bundes. — Eine Reihe von Friedensschlüssen bestätigt und besiegelt die Ergebnisse des deutschen Krieges von 1866. Voran stehen die Friedenspräliminarien mit Österreich, abgeschlossen zu Nikolsburg, 26. Juli 1866, welche in allen wesentlichen Punkten in den definitiven Friedensvertrag (Prag, 23. August 1866) übergegangen sind. Die auf die Zukunft Deutschlands bezüglichen Bestimmungen dieser Friedenstraktate lauten: „Se. Majestät der Kaiser von Österreich erkennt die Auflösung des Deutschen Bundes an und gibt seine Zustimmung zu einer neuen Gestaltung Deutschlands ohne Beteiligung des österreichischen Kaiserstaates. Ebenso verspricht Se. Majestät, das engere Bundesverhältnis anzuerkennen, welches Se. Majestät der König von Preußen nördlich von der Linie des Mains begründen wird, und erklärt sich damit einverstanden, daß die südlich von dieser Linie gelegenen deutschen Staaten in einem Verein zusammentreten, dessen nationale Verbindung mit dem Norddeutschen Bunde der näheren Verständigung zwischen beiden vorbehalten bleibt."

Diesen Abmachungen traten die übrigen Kriegsgegner Preußens, soweit sie nicht, wie Hannover, Kurhessen, Nassau, Frankfurt, durch Eroberung (debellatio) untergegangen und in dem siegenden Staate aufgegangen waren, bei (Friedensschlüsse mit Württemberg, Baden, Bayern, Hessen, Reuß ä. L., Sachsen-Meiningen, Königreich Sachsen, August bis Oktober 1866). Es war damit die Grundlage geschaffen, auf welcher der Neubau des deutschen Nationalstaates, zunächst in der Übergangsgestalt des Norddeutschen Bundes, errichtet werden konnte.

Der Hergang dieser Errichtung begann mit dem Abschluß eines völkerrechtlichen Bündnisses zwischen Preußen und den deutschen Staaten nördlich des Mains, dem Vertrage vom 18. August 1866 („Augustbündnis"; ursprüngliche Kontrahenten: Preußen und 15 norddeutsche Staaten; Beitritt der beiden Mecklenburg am 21. August, des Großherzogtums Hessen für seine nordmainischen Gebietsteile durch den Friedensvertrag vom 3. September, des Fürstentums Reuß ä. L., des Herzogtums Sachsen-Meiningen und des Königreichs Sachsen am 26. September, 8. Oktober und 21. Oktober, womit die Zahl der Teilnehmer auf 22 gestiegen war).

Das Augustbündnis enthielt einmal den Abschluß eines Angriffs- und Verteidigungsbündnisses zwischen den Signatarmächten, mit Übertragung des Oberbefehls über die Truppen der Verbündeten an den König von Preußen, sodann ferner die Klausel, daß diese Allianz, wie überhaupt das ganze Vertragsverhältnis, nur provisorische Geltung auf längstens Jahresfrist haben solle. Innerhalb dieser Frist soll nämlich — und dies ist der Hauptinhalt des Augustbündnisses — das „gegenwärtige Bündnis" durch eine „Bundesverfassung" ersetzt, es soll ein „neuer Bund" geschlossen werden, und zwar „auf der Basis der preußischen Grundzüge vom 10. Juni 1866 unter Mitwirkung eines gemeinschaftlich zu berufenden Parlaments". Der formelle Weg, auf dem die Feststellung der Verfassung des neuen Bundes erfolgen sollte, war durch Art. 5 des Augustbündnisses dahin vorgezeichnet: „Die verbündeten Regierungen werden gleichzeitig mit Preußen die auf Grund des Reichstagswahlgesetzes vom 12. April 1849

[1] Außer Baden, welches weder pro noch contra stimmte, sondern eine bundestägliche „Vermittlung" zwischen Preußen und Österreich beantragte.

vorzunehmenden Wahlen der Abgeordneten zum Parlament anordnen und letzteres gemeinschaftlich mit Preußen einberufen. Zugleich werden sie Bevollmächtigte nach Berlin senden, um nach Maßgabe der Grundzüge vom 10. Juni d. J. den Bundesverfassungsentwurf festzustellen, welcher dem Parlament zur Beratung und Vereinbarung vorgelegt werden soll."

Hieraus erwuchsen den verbündeten Regierungen als nächste Vertragspflichten: 1. die Anordnung der Wahlen zum Parlament und 2. die Entsendung von Bevollmächtigten nach Berlin zwecks Feststellung des Verfassungsentwurfs. Die Erfüllung der ersten von diesen beiden Obliegenheiten involvierte die Inkraftsetzung des „Reichswahlgesetzes" vom 12. April 1849, also die Erhebung eines vordem nie lebendiges Recht gewesenen Rechtsdenkmals zum Bestandteil der einzelstaatlichen Rechtsordnung. Ob diese Vollzugshandlung im Wege der Gesetzgebung erfolgen mußte oder im Verordnungswege vor sich gehen durfte, ob, anders ausgedrückt, die Zustimmung der Landtage (Ständeversammlungen) zu der Inkraftsetzung des Reichswahlgesetzes notwendig oder entbehrlich war, entschied sich nach dem Verfassungsrecht der einzelnen Staaten. Tatsächlich ist die Zustimmung der Landtage (Bürgerschaften in den Hansestädten) überall eingeholt worden. So vor allem in Preußen. Hier legte die Regierung (schon am 13. August, also noch vor der Unterzeichnung des Augustbündnisses) dem Landtage, „um für die Wahl zum Parlament in Preußen eine gesetzliche Grundlage zu gewinnen", den „Entwurf eines Wahlgesetzes zum Reichstage des Norddeutschen Bundes" vor, inhaltlich, den Bestimmungen des Augustbündnisses entsprechend, eine Reproduktion des Wahlgesetzes von 1849. Dieser Gesetzesvorlage gegenüber machte das Haus der Abgeordneten von seinem Amendierungsrechte Gebrauch, dahingehend, daß es den Beruf des zu wählenden Parlaments mit den Worten begrenzte: „Beratung der Verfassung des Norddeutschen Bundes". Mit diesem Zusatz, dem sich die andern Gesetzgebungsfaktoren, Krone und Herrenhaus, fügten, und der in allen anderen Landeswahlgesetzen (mit einziger Ausnahme von Braunschweig) nachahmende Aufnahme fand, war eine materielle Änderung in dem durch das Augustbündnis vorgesehenen Bundesgründungsplan bewirkt, eine Änderung, welche von den Regierungen allseits gebilligt wurde und von der Absicht geleitet war, den partikularen Landtagen eine entscheidende Stimme bei Vollzug des Bundesgründungswerkes nach Feststellung der Bundesverfassung vorzubehalten. So war es zu verstehen, wenn durch das Amendement des preußischen Abgeordnetenhauses die im Augustbündnis Art. 5 (s. oben) dem kommenden Parlament zugeschriebene „Beratung und Vereinbarung" der Bundesverfassung abgeschwächt war in bloße „Beratung"; es wollte hiermit der Regierung die Ermächtigung versagt werden, einseitig, über den Kopf des Landtages hinweg, einen Bundesstaat zu gründen, dessen noch nicht existierende Verfassung geschaffen werden solle in Gemeinschaft mit einem Parlament, welches in seiner Haltung und Unabhängigkeit gegenüber den Regierungen sich im voraus nicht abschätzen ließ. Dies der Sinn der einzelstaatlichen Wahlgesetze zum „konstituierenden" Norddeutschen Reichstage.

Im weiteren Vollzuge des Augustbündnisses erfolgte die Abordnung von Bevollmächtigten der verbündeten Regierungen zur Beratung und Feststellung des Entwurfs der Bundesverfassung unter Leitung Preußens. Diese Konferenz der verbündeten Regierungen — das Urbild des Bundesrates — wurde am 15. Dezember 1866 durch den preußischen Ministerpräsidenten mit der Vorlegung des Verfassungsentwurfes eröffnet.

Der preußische Entwurf vom 15. Dezember 1866 (abgedruckt als „Entwurf II" bei Binding, Staatsgrundgesetze Heft 1, größere Ausgabe, 6. Aufl., 81 ff.; zur Entstehungsgeschichte desselben vgl. v. Sybel 6 S. 25, v. Keudell, Fürst und Fürstin Bismarck [1901], 317 ff., besonders aber die oben S. 52 Anm. 1 zitierte Schrift von Triepel) war, wie das Augustbündnis es vorschrieb, im allgemeinen auf der Basis der Grundzüge vom 10. Juni (oben S. 54) aufgebaut. Insbesondere läßt er die Bundesgesetzgebung auf den ihr zugewiesenen Gebieten ausüben durch übereinstimmende Beschlüsse des Bundesrats (wie die in den „Grundzügen" noch „Bundestag" genannte ständige Delegiertenkonferenz der verbündeten Regierungen nunmehr heißen sollte) und des Reichstags (so nennt der Entwurf, der Frankfurter und Erfurter Verfassung folgend, die „Nationalvertretung" der „Grundzüge"). Er unterscheidet sich aber von den Grundzügen durch die Einführung und starke Ausbildung der preußischen Hegemonie.

Eine Vorrangstellung Preußens war durch die Entstehung des Bundes wie durch die tatsächlichen Machtverhältnisse gegeben, ja geboten. Preußens Schwert und Staatskunst hatten den Bund geschaffen. Von der Bevölkerung des Bundesgebietes — 30 Millionen — entfielen

über 24 Millionen, also mehr als vier Fünftel, auf Preußen; das knappe Restfünftel verteilte sich unter 21 Staaten, deren größter, das Königreich Sachsen, nur eben ein Zehntel der preußischen Volkszahl aufwies. Diesem Übergewicht entsprechend waren dem führenden Staate weitgehende Prärogativen übertragen. Im Bundesrate hatte Preußen 17 Stimmen unter 43 (gegen 4 unter 70 im ehemaligen Frankfurter Bundestagsplenum), so daß es nur wenige Kleinstaaten zu gewinnen brauchte, um über die Mehrheit zu verfügen. Und außerhalb des Bundesrates waren dem König von Preußen als „Bundespräsidium" und als „Bundesoberfeldher" umfassende Kompetenzen hegemonischer Natur auf diplomatischem, militärischem und administrativem Gebiete zugewiesen; vgl. Näheres hierüber unten § 21, sowie Haenel, Studien 2 9 ff.

Die Konferenz der Bevollmächtigten tagte vorläufig bis zum 7. Februar 1867, an welchem Tage die Zustimmung Preußens zu einer Anzahl von Abänderungsvorschlägen seiner Verbündeten und eine allseitige Einigung über den in dieser in Einzelheiten, nicht in den grundsätzlich wichtigen Punkten geänderten Gestalt dem Reichstage vorzulegenden Verfassungstext erfolgte (s. diese „Vorlage der verbündeten norddeutschen Regierungen an den verfassungsvereinbarenden Reichstag" vom 7. Februar 1867 bei Binding a. a. O., S. 81 ff., „Entwurf III").

Es folgten sodann am 12. Februar 1867 die Wahlen zum Reichtage (dessen Berufung, Eröffnung, Schließung und Auflösung die verbündeten Regierungen der Krone Preußen übertragen hatten), die Eröffnung desselben (24. Februar) und die Beratung des Verfassungsentwurfs. Letztere begann am 9. März und schloß am 16. April mit der Totalannahme (230 gegen 53 Stimmen) einer Fassung, die gegenüber der Vorlage sehr wesentliche Abänderungen (z. B. in der Stellung des Bundespräsidiums und des Bundeskanzlers, s. unten § 21, 23) und Ergänzungen (Hinzufügung des Abschnitts XI, „Bundesfinanzen") aufweist. Am 17. April erklärte der „Vorsitzende der Bundeskommissarien", Graf Bismarck, die Annahme der Verfassung seitens der verbündeten Regierungen.

Damit befand sich aber die Verfassung noch immer im Stadium des Entwurfs; ihr Inhalt war, den Bestimmungen des Augustbündnisses entsprechend, festgestellt, aber Leben und Kraft hatte sie noch nicht (abweichende Ansicht bei Binding, Gründung des Norddeutschen Bundes, widerlegt von Laband, Staatsr. 1 24, 25, Haenel, Staatsr. 1 19 ff., Meyer-Anschütz S. 164, 165); der Bundesstaat, dessen Grundgesetz sie sein sollte, war noch nicht gegründet, das Ziel des Augustbündnisses war im einzelnen bezeichnet, aber noch nicht erreicht. Zu dieser Erreichung bedurfte es, nach jener von dem preußischen Abgeordnetenhause durchgesetzten Änderung des ursprünglichen Gründungsplanes, erst noch der Vorlage der Bundesverfassung an die einzelnen Landtage behufs Erteilung der Zustimmung. Dies geschah. Die überall ohne Weiterungen erteilte Zustimmung hatte nun aber nicht den Sinn, daß der Inhalt des Bundesverfassungsentwurfs als Landesgesetz votiert werden wollte. Die Verfassung des Norddeutschen Bundes ist nicht als „übereinstimmendes Landesgesetz" behandelt worden, noch als solches zustande gekommen (anderer Meinung Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung, S. 15, und Arndt, Reichsstaatsrecht, S. 31, Widerlegung bei Haenel, Studien z. deutsch. Staatsrecht 1 53 ff., 75 ff., Laband, Staatsrecht 1 26 ff.). Das zustimmende Votum der Landtage galt der Verfassung nicht als Gesetzentwurf, sondern als Vertragsbestandteil, als Zubehör und Anlage des auf Gründung des Norddeutschen Bundes zielenden Staatsvertrages der deutschen Regierungen, des Augustbündnisses. Mit diesem Votum wollte der preußische, sächsische usw. Landtag seiner Regierung nicht die Ermächtigung erteilen, die Verfassung als (Landes-)Gesetz zu sanktionieren und zu publizieren, sondern er wollte sein — bis zu dieser Stunde noch vorbehaltenes — Jawort dazu geben, daß sein Staat gemeinsam mit den anderen 21 Staaten den durch die Verfassung definierten Bundesstaat gründe und ihm beitrete. Der Gründungsakt lag zu dieser Zeit noch immer, ein Bevorstehendes, in der Zukunft; er folgte aber nunmehr: programmäßig durch übereinstimmende Willenserklärung der 22 Staaten. Daß diese Willenserklärung nicht in einer Urkunde betätigt und besiegelt wurde, ist nur ein unschädlicher Formmangel. Der Sache nach handelt es sich darum, ob die Staaten einstimmig gewollt und erklärt haben, in Gestalt des Norddeutschen Bundes „einen neuen Staat zu gründen, diesem Staate eine Verfassung zu geben und dieser Verfassung sich

dann zu unterwerfen“ [1]. Dies ist zu bejahen. Die Vereinbarung tritt zutage in der Gesamtheit der 22 Publikationspatente, Verordnungen, Bekanntmachungen und ähnlich benannten Akte, welche in der Zeit vom 21. bis 27. Juni 1867 (z. B. preußisches Publ.-Pat. vom 24. Juni, GS. 1867 S. 817) den Text der Bundesverfassung für jeden der beteiligten deutschen Staaten mit der Erklärung verkündigten, daß die Verfassung am 1. Juli 1867 in Kraft treten werde.

Dieses „Inkrafttreten“ sollte nicht den Geltungsbeginn eines Landesgesetzes bedeuten. Sondern das wollte gesagt sein, daß mit dem dies a quo, dem 1. Juli, der Staat Preußen, Sachsen usw. dem alsdann entstehenden, durch die kundgemachte Verfassung geordneten Bundesstaate angehören werde. So ist der 1. Juli 1867 der Geburtstag des Norddeutschen Bundes, und der Inbegriff jener 22 Publikationspatente ist die bundesgründende Tat (irrig die Auffassung von Haenel, Staatsr. 1 14 ff., welche — widerlegt bei Meyer-Anschütz S. 163, 164 — die Konstituierung des Bundes erst in dem Publikandum des Bundespräsidiums vom 26. Juli 1867, einer für das Verständnis der Gründungsvorgänge durchaus unwesentlichen Proklamation, finden will). Es war eine staatsgründende und verfassunggebende Tat: die Entstehung des neuen Staatswesens und die Emanation seiner Verfassung ist die Rechtsfolge eines und desselben Aktes; eine Trennung des einen Vorganges von dem andern ist nicht sowohl undurchführbar, als sie den leitenden Gedanken des Gründungswerkes widersprechen würde. Uno actu wurde der Norddeutsche Bund gegründet und seine Verfassung in Kraft gesetzt (unrichtig die Ansicht Zorns, Reichsstaatsr. 1 32 ff., derzufolge die Staatsgewalt des Bundes zunächst als absolute, unorganisierte Macht ins Leben getreten sei und sich hiernächst selbst durch Erlaß der Bundesverfassung konstitutionell beschränkt habe; anders und richtig Laband, Staatsr. 1 34). Die Sachlage ist hiernach allerdings die, daß der Norddeutsche Bund seine Verfassung mit auf die Welt gebracht hat. Die Bundesgründer, die deutschen Partikularstaaten, wollten eben nicht eine beliebige, noch eine verfassungslose, sondern gerade die durch die zwischen ihnen und dem Reichstage vereinbarte Verfassung definierte Bundesgewalt schaffen: so haben sie diese Verfassung dem von ihnen geschaffenen Bundesstaate mit auf den Lebensweg gegeben. Dieser Lebensweg begann am 1. Juli 1867. Von diesem Tage datiert das Dasein des Norddeutschen Bundes; mit diesem Tage erlosch zugleich die vertragsmäßige Grundlage des Bundes, das Augustbündnis. Der Zweck dieses Vertrages war erreicht, der Vertrag erfüllt; er endigte damit. Die Bundesverfassung, bis dahin ein Stück des Bündnisses, also Vertragsbestandteil, änderte ihren Charakter: sie war nun nicht mehr übereinstimmender Wille der einzelnen den Bund gründenden Staaten, sondern Wille des Bundes als eines neuen Rechtssubjekts. Sie wurde aus einem Vertrage Gesetz, und zwar nicht übereinstimmendes Landesgesetz, sondern Bundesgesetz. Und zwar war und wurde sie nur Bundesgesetz, nicht Vertrag und Gesetz zugleich. Die vertragsmäßigen Grundlagen des Bundes erloschen, indem der Bund ins Leben trat: dieser Bund, der nicht sowohl ein Bund als ein Staat war, verzehrte das Vertragsband, welches ihn vorbereitet und lediglich zu dem Zwecke dieser Vorbereitung die Einzelstaaten umschlungen hatte. Wenn es in der Einleitung zu der Norddeutschen Bundesverfassung (analog wie in der der jetzigen Reichsverfassung; vgl. unten S. 65) heißt: „Se. Majestät der König von Preußen, Se. Majestät der König von Sachsen . . . schließen einen ewigen Bund“, so erzählen diese Worte lediglich den Hergang der Bundesgründung; sie berichten zutreffend, daß der Bund durch übereinstimmende Willenserklärung der Regierungen der 22 Staaten geschaffen worden ist. Mehr aber und etwas anderes als ein Bericht ist diese „Präambel“ nicht; sie hat keine dispositive, sondern lediglich enuntiative Bedeutung. Mit ihr kann nicht bewiesen werden, daß die Verfassung „in der Form eines Vertrages auftrete“ (irrige Ansicht von G. Meyer, vgl. dagegen Rehm, Allgem. Staatsr. S. 136 und unten § 10 S. 65).

Die rechtliche Natur der bundesgründenden Tat ist nicht die eines völkerrechtlichen Vertrages. Ein solcher Vertrag war das Augustbündnis, dessen Erfüllung jene Tat darstellt: in ihm verpflichteten die 22 Staaten sich gegenseitig zur Vornahme einer Rechtshandlung, zur

[1] Worte Miquels im konstituierenden Reichstage, 19. März 1867 (Sten. Berichte S. 242).

Gründung eines neuen Staates von bestimmter Beschaffenheit auf bestimmten Wege. Die Erfüllung dieser Verpflichtung ist kein Vertrag. Sie gleicht allerdings einem Vertrage der Form nach, sofern sie eine übereinstimmende Willenserklärung mehrerer darstellt. Inhalt und Zweck der Erklärung ist aber nicht, wie bei einem Vertrage, die Begründung (bzw. Änderung oder Beendigung) eines Rechtsverhältnisses, sondern die Schaffung eines neuen Rechtssubjekts (eines neuen Staatswesens) und die Setzung neuen Rechts (der Verfassung dieses Staatswesens). Übereinstimmende Willenserklärungen solcher Art werden in der modernen Rechtssprache nicht Verträge, sondern Vereinbarungen oder Gesamtakte genannt (Binding, Gründung des Norddeutschen Bundes S. 69 ff.; Kuntze, Der Gesamtakt (1892), S. 27 ff., 43 ff.; Triepel, Völkerrecht und Landesrecht S. 35 ff., 178 ff.).

Man hat in der hier vertretenen Auffassung vom Wesen der Gründungsvorgänge die Behauptung einer für das menschliche Denken unfaßbaren „generatio aequivoca" finden und auch sonst vielfach die Möglichkeit einer rechtswissenschaftlichen Erklärung dieser wie jeder Staatsgründung leugnen wollen (so insbesondere Jellinek, Staatsl. S. 263 ff., vgl. auch oben S. 12, 13). Jedoch mit Unrecht. Die Tatsache, daß das Dasein des Bundes und die Geltung seiner Verfassung in einem und demselben Augenblicke begannen, daß beides als Rechtsfolge einer und derselben Handlung, der Vereinbarung der 22 Staaten, erscheint, und daß endlich die Bundesverfassung, vor dem 1. Juli 1867 Vereinbarungsbestandteil („Vertrag"), mit dem 1. Juli sofort ipso facto Bundeswille, Bundesgesetz und damit jeder Disposition der gründenden Staaten entrückt wurde — all das ist nicht rätselhafter als die Begründung einer privatrechtlichen Korporation oder die Errichtung einer Stiftung. Eine Personenmehrheit konstituiert sich als rechtsfähiger Verein, die Mitglieder einer Familie kreieren eine Stiftung: in beiden Fällen wird dem neuen Rechtssubjekt eine Satzung gegeben, ein Vermögen übereignet. Wie es hier die innerstaatliche Rechtsordnung ist, welche an die Willenserklärung bestehender Personen die Entstehung einer neuen Person und die weitere Tatsache knüpft, daß mit dieser Entstehung das Vereinsstatut, das Stiftungskapital nicht mehr Wille und Eigentum der Gründer, sondern Wille und Eigentum der Gründung, der neuen Personeneinheit sind, so ist es in dem Falle der Bundesstaatsgründung die zwischenstaatliche, die Völkerrechtsordnung, welche aus der Willenserklärung — Vereinbarung, Gesamtakt — mehrerer Staaten eine neue staatliche Einheit, den Bundesstaat, entstehen und die diesem Bundesstaate von seinen Gründern mitgegebene Verfassung als ein Rechtsgut erscheinen läßt, welches der neuen Bundesgewalt mit dem Moment ihrer Entstehung unwiderruflich und ausschließlich gehört — als eine Norm, welche auf dem Willen der Bundesgewalt und auf ihrem Willen allein ruht.

III. Der Norddeutsche Bund und die süddeutschen Staaten. — Die Vollendung des deutschen Einheitswerkes durch Einbeziehung Süddeutschlands in die nationale Staatenverbindung war durch den Prager Frieden (oben S. 55) an die Voraussetzung geknüpft worden, daß zuvor die südlich des Mains belegenen deutschen Staaten zu einem Verein mit „internationaler, unabhängiger Existenz" zusammentreten sollten; diesem süddeutschen Bunde würde dann die Herstellung einer „nationalen Verbindung" mit dem norddeutschen überlassen bleiben. Auf französisches Betreiben (Sybel 5 236 ff., 255 ff.) den Friedensverträgen eingefügt, war diese Klausel nach der Absicht ihres intellektuellen Urhebers, Napoleons III., nur darauf berechnet, durch möglichst selbständige Konstituierung Süddeutschlands und Verschärfung des Gegensatzes von Nord und Süd dem weiteren Fortgang der deutschen Einheitsbestrebungen Hindernisse zu bereiten. Die Aufnahme dieser „Mainlinie" in den Prager Friedenstraktat war der Kaufpreis für Frankreichs einstweilige Neutralität in der deutschen Frage gewesen; eine Bewilligung, welche von dem großen leitenden Staatsmanne Preußens mit Ruhe vor Mit- und Nachwelt verantwortet werden konnte, weil — so sah es Bismarck voraus — die Attraktionskraft des norddeutschen Bundesstaates auf die einzelnen süddeutschen Staaten stärker sein werde als das Bestreben, unter sich einen süddeutschen Sonderbund zu stiften, weil Österreich nach seinem Ausscheiden aus Deutschland ein ernstliches Interesse an dem Zustandekommen eines solchen Südbundes nicht haben werde, und weil endlich Frankreichs freilich zu gewärtigender Widerstand gegen die Überspringung der „Mainlinie" durch die nationale Politik sich schon werde brechen lassen. Die Geschichte der nächsten Jahre erwies die Richtigkeit dieser Voraussicht. Südbund und Mainlinie waren nur Scheinhindernisse der nationalen Fortentwicklung; das Rad

dieser Entwicklung rollte nicht sowohl über sie hinweg als an ihnen vorbei — der Südbund kam nicht zustande [1], und die Absichten der „Mainlinie" wurden durchkreuzt durch eine Reihe von Verträgen mit den einzelnen süddeutschen Staaten. Diese Verträge, welche im praktisch-politischen Effekt die wichtigsten nationalen Forderungen schon für die Zeit von 1866—1871 erfüllt haben, sind: die Schutz- und Trutzbündnisse zwischen Preußen und den Südstaaten einerseits, der unter dem 8. Juli 1867 erneuerte Zollvereinigungsvertrag anderseits.

Die Schutz- und Trutzbündnisse, von denen die mit Württemberg, Baden und Bayern schon im August 1866 abgeschlossen wurden, während das preußisch-hessische Bündnis erst am 1. April 1868 zustande kam, bewirkten schon vor der Gründung des Norddeutschen Bundes die militärische Einheit der gesamten Nation: jeder deutsche Krieg mit dem Auslande mußte fortab ein gemeinsamer Krieg sein und die Truppen aller deutschen Staaten unter dem Oberbefehle des Königs von Preußen vereinigen. Zur Durchführung des leitenden Gedankens dieser Allianzen trafen die süddeutschen Staaten Vereinbarungen unter sich (Stuttgarter Konferenz, 5. Februar 1867) über die Reorganisation ihres Heereswesens nach dem Vorbilde der preußischen Armee.

Galten die Schutz- und Trutzbündnisse dem Gedanken der militärischen Einheit, so war es die Aufgabe des Zollvereinigungsvertrages, zwischen dem Norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten die wirtschaftlich-handelspolitische Einheit Deutschlands so wiederherzustellen, wie sie bereits der alte, 1833 gegründete, durch den Krieg von 1866 zersprengte deutsche Zollverein dem außerösterreichischen Deutschland gewährleistet hatte, und diese Einheit weiter zu vervollkommnen und auszubauen. Der Zollverein — auf dessen Geschichte und Wirksamkeit hier nicht eingegangen werden kann [2] — hatte schon seit Jahrzehnten den Satz der heutigen Reichsverfassung (Art. 33): „Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von gemeinschaftlicher Zollgrenze" mit den Mitteln einer völkerrechtlichen, sozietätsmäßigen Vereinigung praktisch verwirklicht, hatte den deutschen Partikularismus wenigstens wirtschaftlich insoweit unschädlich gemacht, als die Binnengrenzen der deutschen Staaten nicht mehr Zollgrenzen sein durften; er hatte die gesetzgeberische und administrative Ordnung des Zollwesens und der wichtigsten inneren Verbrauchssteuern für das gesamte Vereinsgebiet vereinheitlicht und den Ertrag der Zölle und gemeinschaftlichen Steuern als Gemeingut behandelt, welches jeweils unter die Vereinsstaaten nach dem Maßstabe der Bevölkerung zu verteilen war. Dieser Zollverein wurde jetzt, durch Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg und Hessen vom 8. Juli 1867 (Abdruck neuestens bei Binding, Staatsgrundgesetze, 1. Heft, Größere Ausg. S. 116 ff.), erneuert. Sein Grundcharakter blieb der alte: eine rein völkerrechtliche (vgl. oben S. 14, 15) Staatensozietät, eine Vereinigung souveräner Staaten zu bestimmten, wirtschaftspolitischen Zwecken — nur daß als Mitglieder nicht mehr die einzelnen norddeutschen Staaten auftreten, sondern an deren Stelle der sie umfassende Norddeutsche Bund erscheint. Die Organisation aber wurde eingreifend geändert; sie erhielt in dieser letzten, zum völligen Aufgehen des Vereins im neuen Reich hinüberleitenden Entwicklungsstufe einem staatsähnlichen, die Formen einer völkerrechtlichen Staatenverbindung beinahe verleugnenden Charakter. Während früher Willenserklärungen des Zollvereins nicht anders als durch einstimmige Beschlüsse der „Generalkonferenz" (des alljährlich zusammentretenden Kongresses der Bevollmächtigten der Vereinsstaaten) zustande kommen konnten, wurde nun, durch den Zollvereinigungsvertrag vom 8. Juli 1867, eine in konstitutionellen Formen aufgebaute, mit Mehrheitsbeschlüssen arbeitende Vereinslegislative geschaffen. Die gesetzgebende Gewalt des Zollvereins wurde ausgeübt durch den Zollbundesrat und das Zollparlament, ersterer der Bundesrat des Norddeutschen Bundes, verstärkt durch sechs bayerische,

[1] Die Versuche Bayerns, ihn zustande zu bringen, scheiterten an dem Widerspruche Württembergs und Badens. S. Frhr. v. Völderndorff in Hirths Annalen, 1890 S. 241 ff.; G. Meyer, Die Reichsgründung und das Großherzogtum Baden S. 6 ff.

[2] v. Treitschke, Deutsche Geschichte 3 629 ff., 4 350 ff.; v. Festenberg-Packisch, Geschichte des Zollvereins (1869). Viel wertvolles Material zur Geschichte des Zollvereins enthalten auch die „Lebenserinnerungen" des Staatsministers R. v. Delbrück (2 Bde., 1905).

vier württembergische, drei badische, zwei hessische Regierungsbevollmächtigte, letzteres der durch Beizug von 85 Abgeordneten aus den süddeutschen Staaten erweiterte norddeutsche Reichstag. Dem Zollbundesrat und der Krone Preußen als „Zollpräsidium" wurde eine Reihe administrativer Funktionen übertragen. So war, dem politischen Effekte nach, die Erstreckung der norddeutschen Bundesverfassung auf Süddeutschland in dem beschränkten Wirkungskreise des Zollvereins doch schon vor 1871 erreicht worden: die Einrichtungen des Reiches warfen ihre Schatten voraus.

IV. Die Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche. — Die Schutz- und Trutzbündnisse, welche seit 1866 Nord- und Süddeutschland vereinten, erhielten alsbald Gelegenheit, sich zu bewähren. Als im Juli 1870 Frankreich den Krieg an Preußen erklärte, zögerten die süddeutschen Verbündeten nicht, den casus foederis anzuerkennen, und mit gewaltigen, gemeinsamen Waffentaten wurde der letzte und stärkste der europäischen Widerstände gegen die Vollendung der deutschen Einheit zu Boden geschlagen. Nach dem großen Schicksalstage von Sedan war es gewiß, daß Frankreich unsere Einheit nicht mehr hindern konnte, daß das Reich kommen werde. Es kam, so wie die Notwendigkeit der Dinge es vorgezeichnet hatte: durch freiwilligen, von ihnen selbst begehrten Eintritt der süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund.

Die Ehre des Vortrittes und ersten Wortes fiel dem größten der Südstaaten, Bayern, zu. Die bayerische Regierung „gab im Laufe des September 1870 dem Präsidium des Norddeutschen Bundes zu erkennen, daß die Entwicklung der politischen Verhältnisse Deutschlands, so wie sie durch die kriegerischen Ereignisse herbeigeführt sei, nach ihrer Überzeugung es bedinge, von dem Boden der völkerrechtlichen Verträge, welche bisher die süddeutschen Staaten mit dem Norddeutschen Bunde verbanden, ab und zu einem Verfassungsbündnisse überzugehen" (so der Bericht des Staatsministers Delbrück an den Norddeutschen Reichstag vom 5. Dezember 1870).

Das Programm für die Vollendung der deutschen Einheit lautete also: ab vom Völkerrecht und hin zum Staatsrecht. Die Grundlage der Einheit von Nord und Süd sollte nicht mehr ein Bündel „Verträge", sondern eine „Verfassung" sein. In die wissenschaftliche Ausdrucksweise übersetzt hieß das: keinen Staatenbund, überhaupt kein bloß völkerrechtliches Vertragsverhältnis, sondern einen Bundesstaat, wie der Norddeutsche Bund, der nun auf den Süden Deutschlands ausgedehnt werden sollte, einer war.

Die Errichtung dieses Bundesstaates vollzog sich in Rechtsformen, welche den Vorgängen bei und vor der Gründung des Norddeutschen Bundes (s. oben II) völlig analog waren: im Wege der Vereinbarung zwischen den beteiligten Staatsgewalten, dem Norddeutschen Bunde einerseits, den süddeutschen Staaten (des Großherzogtums Hessen bezüglich seiner südlich des Mains belegenen Landesteile) anderseits. Die reichsgründende Vereinbarung erscheint perfekt in dem allseitigen Beitritt der fünf Staatsgewalten zu den Verträgen, welche zwischen dem Norddeutschen Bunde und jedem der Südstaaten im Laufe des Monats November 1870 abgeschlossen worden waren, den sog. „Novemberverträgen" (Abdruck bei Binding a. a. O. S. 148 ff.). Letztere sind: 1. Vereinbarung zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen über Gründung des Deutschen Bundes und Annahme der Bundesverfassung vom 15. November 1870; 2. Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Baden und Hessen einerseits und Württemberg anderseits, betr. den Beitritt Württembergs zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 25. November 1870, nebst Schlußprotokoll und Militärkonvention zwischen dem Norddeutschen Bunde und Württemberg von demselben Tage; 3. Vertrag, betr. den Beitritt Bayerns zur Verfassung des Deutschen Bundes vom 30. November 1870, nebst Schlußprotokoll von demselben Tage. Der badisch-hessische und der bayerische Vertrag wurden in Versailles, der württembergische in Berlin abgeschlossen. Die Verträge enthalten einmal die Erklärung des Eintritts der kontrahierenden süddeutschen Staaten in den Norddeutschen Bund. Sodann geben sie, als Bedingungen dieses Eintritts, diejenigen Abänderungen der Bundesverfassung an, welche den beitretenden süddeutschen Staaten notwendig bzw. wünschenswert erschienen und von dem Norddeutschen Bunde zugestanden wurden: so ließ sich insbesondere Bayern seinen Eintritt in den Bund teuer genug bezahlen durch Ausbedingung einer Fülle von Sonderprivilegien („Reservatrechten", vgl. unten § 13, II, Auf-

zählung derselben in dem Versailler Vertrag vom 23. November 1870, Ziffer III, unter den Rubriken: „Beschränkungen, welche die vorstehend festgestellte Verfassung des Deutschen Bundes erleidet hinsichtlich ihrer Anwendung auf das Königreich Bayern"), während solche Ausnahmsrechte von dem Königreich Württemberg nur in sehr mäßigem, dem Großherzogtum Baden in ganz geringem Umfange begehrt und erlangt wurden.

Die Novemberverträge enthalten ferner die Abmachung, daß die allseitige Ratifikation nach Erteilung der verfassungsmäßig einzuholenden Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren — Bundesrat und Reichstag des Norddeutschen Bundes, süddeutschen Ständeversammlungen — erfolgen und sodann die Verträge am 1. Januar 1871 in Kraft treten sollten. In Wahrheit war dieses „Inkrafttreten" eine Erfüllung und damit ein Außerkrafttreten der Novemberverträge, denn mit jenem Termin, dem Neujahrstage von 1871, sollte ja die neue Bundesstaatsgewalt, die Reichsgewalt, erstehen deren Errichtung das Ziel der Novemberverträge war, und deren Dasein diesen Verträgen, die für sie nur Mittel zum Zweck gewesen waren, ein unwiderrufliches Ende bereitete.

Die geforderte Zustimmung zu den Novemberverträgen wurde von dem Bundesrat und Reichstag des Norddeutschen Bundes und den Ständeversammlungen Württembergs, Badens und Hessens verabredungsgemäß im Dezember 1870, von dem bayerischen Landtage verspätet, erst im Januar 1871, erteilt. Die Zustimmung galt zugleich auch einer Anfang Dezember zwischen allen vereinbarenden Teilen zustande gekommenen Zusatzbestimmung des Inhalts, daß der erweiterte Norddeutsche Bund nicht, wie zunächst beabsichtigt, „Deutscher Bund" heißen, sondern den Namen „Deutsches Reich" führen und daß dem König von Preußen in seiner Eigenschaft als Träger der Präsidialgewalt in diesem Reiche der Name „Deutscher Kaiser" beigelegt werden solle [1].

Hierauf trat, am 1. Januar 1871, das Deutsche Reich ins Leben. Von der rechtlichen Natur seiner Entstehung gilt das gleiche, was oben (II) über die Gründung des Norddeutschen Bundes gesagt wurde — mit dem einen wichtigen Unterschied freilich, daß durch Staatenvereinbarung hier nicht, wie 1867, ein neuer Staat geschaffen, sondern lediglich ein bestehender verändert und erweitert wurde. Denn das steht außer Zweifel, daß das Deutsche Reich politisch wie staatsrechtlich die Fortsetzung und der Rechtsnachfolger des Norddeutschen Bundes war und ist.

Von dem Norddeutschen Bunde übernahm das Reich insbesondere auch dessen Verfassung — in der abgeänderten Gestalt, welche sie durch die Novemberverträge unter nachheriger Zustimmung der Legislative des Norddeutschen Bundes und der süddeutschen Landtage empfangen hatte. Dieser Verfassungstext litt an dem äußerlichen Mangel, daß er nicht in einer Urkunde zusammengefaßt, sondern in mehreren Vertragsinstrumenten — den Novemberverträgen sowie den Vereinbarungen über die Namen „Kaiser und Reich" — verstreut war. Um diesem Mangel abzuhelfen, wurde alsbald nach Errichtung des Reiches eine Neuredaktion der Verfassung ins Werk gesetzt — eine Aufgabe, die natürlich niemand anders zu lösen berufen sein konnte als die gesetz- und verfassunggebenden Faktoren des jungen Reiches, Bundesrat und Reichstag, selbst. Die Aufgabe wurde in der ersten Session des Deutschen Reichstags, während der Monate März und April 1871, erledigt; auf Grund der übereinstimmenden Beschlüsse des Bundesrates und des Reichstages erging das Reichsgesetz, betreffend die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 16. April 1871. Es besteht aus zwei Teilen: dem kurzen Publikationsgesetz und der ihm als Anlage beigefügten Verfassungsurkunde. Aus dem Inhalte des Publikationsgesetzes ist vor allem die Bestimmung des § 1 hervorzuheben, wonach die neuredigierte und nunmehr von Rechts wegen verkündigte Verfassung „an die Stelle der zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Großherzogtümern Baden und Hessen vereinbarten Verfassung des Deutschen Bundes sowie der mit dem Königreiche Bayern

[1] Um die Priorität der ersten Anregung zur Wiederherstellung der deutschen Kaiserwürde können sich Baden und Bayern streiten (vgl. Georg Meyer, Die Reichsgründung und das Großherzogtum Baden, S. 54 ff.; v. Keudell, Fürst und Fürstin Bismarck S. 463). Die unmittelbar zum Ziele führende Aktion, der Brief König Ludwigs II. von Bayern an König Wilhelm I. vom 27. November 1870, ist jedenfalls von Bismarck veranlaßt (s. dessen Ged. u. Erinn. 2 115 ff.) und materiell sein Werk.

und Württemberg über den Beitritt zu dieser Verfassung geschlossenen Verträge vom 23. und 25. November 1870" treten soll. Hierdurch war eine, wie oben gezeigt, bereits am 1. Januar 1871 vollzogene Tatsache, nämlich die Erfüllung und damit Beendigung der Novemberverträge, nun auch ausdrücklich durch die Reichsgewalt sanktioniert und anerkannt: die Vereinbarungen, welche die Gründung des Reiches bewirkt hatten, wurden für *aufgehoben* erklärt, „freilich und selbstverständlich nicht als historische Tatsachen, aber rechtlich, d. h. in ihrer rechtlichen Bindekraft" (*Haenel*). Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 ist daher mit nichten „Vertrag", sondern *Gesetz*, und zwar nicht „übereinstimmendes Landesgesetz" (*Seydel*), sondern *Reichsgesetz*, nichts als Reichsgesetz. Denn wie ein Blick auf die Verkündigungsformel („Wir, Wilhelm . . . verordnen hiermit im Namen des Deutschen Reiches, nach erfolgter Zustimmung des Bundesrates und des Reichstages, was folgt") lehrt, ist dies Grundgesetz von denselben Faktoren und in denselben Formen beschlossen, ausgefertigt, publiziert wie jedes andere Gesetz des Reiches. Die Reichsverfassung ruht auf dem Willen der Reichsgewalt und auf ihm allein.

Zweiter Teil.

Das geltende deutsche Staatsrecht.

Vorbemerkung.

Der Verlauf der deutschen Einheitsbestrebungen hat, im Gegensatz zu der parallelen Bewegung in Italien, nicht zum nationalen Einheitsstaate hingeführt, welcher die historischen Partikularstaatsgewalten absorbiert, sondern — wie die Einleitung zur Reichsverfassung sagt — zu einem „*ewigen Bunde*" der Einzelstaaten, welcher das lebendige Fortbestehen der letzteren voraussetzt und fordert. Das heutige Deutschland stellt also einen Bund mit fünfundzwanzig Gliedern dar, diese Glieder, die Einzelstaaten (reichsoffizielle Bezeichnung: „*Bundesstaaten*") sind: die Königreiche Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, die Großherzogtümer Baden, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Sachsen-Weimar, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, die Herzogtümer Braunschweig, Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Koburg-Gotha, Anhalt, die Fürstentümer Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß ä. L., Reuß j. L., Schaumburg-Lippe, Lippe, die Freien Städte Lübeck, Bremen, Hamburg: — insgesamt zweiundzwanzig Monarchien, von denen wiederum der allergrößte Teil das konstitutionelle System (oben § 7) angenommen hat, während nur die beiden Mecklenburg die altständisch-patrimoniale Verfassungsform beibehalten haben; und drei Stadtrepubliken, welche, in durchaus modernisierter Gestalt, den Typus der Freien Reichsstadt der Gegenwart überliefert haben. Mit rein geographischen wie mit politischen Maßstäben gemessen, sind die Einzelstaaten außerordentlich verschieden an Größe und Bedeutung; ihre Volkszahl schwankt zwischen 40 Millionen (Preußen) und 46 000 (Schaumburg-Lippe). Die Tatsache, daß der preußische Staat von den 540 700 qkm des Reichsgebietes allein 348 700 bedeckt und drei Fünftel der gesamten Reichsbevölkerung seine Untertanen nennt, ist zwar nicht zur Grundlage einer preußischen Hegemonie in und über Deutschland genommen worden — eine solche Hegemonie besteht, staatsrechtlich betrachtet, nicht —; man muß sie sich aber fortdauernd gegenwärtig halten, wenn anders man das eigenartige *politische* Gesamtbild des Deutschen Reiches verstehen und die Bedeutung der tatsächlich lebendigen und wirksamen politischen Kräfte richtig abschätzen will. Im Sinne einer solchen, *rein historisch-politischen* Bewertung der deutschen Dinge muß der Ausspruch *Heinrichs v. Treitschke*: „Unser Reich ist in Wahrheit der die Mehrheit der Nation unmittelbar beherrschende preußisch-deutsche Einheitsstaat mit den Nebenlanden, welche seiner Krone in föderativen Formen untergeordnet sind, oder kurz: die nationale Monarchie mit bündischen Institutionen" [1] als richtig anerkannt werden. Aber freilich: was für den Historiker und Politiker „in Wahrheit wahr" ist, braucht dies nicht zu sein für die *staatsrechtliche* Betrachtungsweise. Für diese ist und bleibt die Wahrheit: das heutige Deutschland, geordnet

[1] Preuß. Jahrbücher Bd. 34 S. 536.

durch die Reichsverfassung vom 16. April 1871, ist kein Einheits-, sondern ein zusammengesetzter Staat vom Typus des Bundesstaates, in dem auch Preußen, der „führende" Einzelstaat, nur ein Glied ist, wie die anderen Glieder, der Reichsgewalt untertan, wie die anderen. Nähere Betrachtung (s. den nächsten Paragraphen) hat die staatlichen und bündischen Momente im Bilde der Reichsgewalt aufzuweisen und darzulegen, daß und warum für das Deutsche Reich der Name „Bundesstaat" die rechtswissenschaftliche zutreffende Bezeichnung ist.

Außer den 25 Einzelstaaten gehört zum Deutschen Reiche noch das Reichsland Elsaß-Lothringen und ein starker Bestand von Kolonien, „Schutzgebieten". Reichsland und Schutzgebiete verkörpern eine Ausnahme von der bundesstaatlichen Regel, daß das Bundesgebiet restlos in Einzelstaaten aufgehen soll: diese Länder sind weder Einzelstaaten, Glieder des Reichs, noch gehören sie zu solchen; in ihnen herrscht nicht, wie sonst allenthalben in Deutschland, neben und unter der Reichsgewalt eine Einzel-(Landes-)staatsgewalt, sondern die Reichsgewalt allein, den vollen Raum staatlicher Herrschaft ausfüllend (über die Gemeinsamkeiten, andererseits die Verschiedenheiten von Reichsland und Schutzgebieten vgl. unten §§ 24, 25).

Die systematische Darstellung des deutschen Staatsrechts hat anzuheben mit dem Hauptstück der politischen Organisation Deutschlands, mit der deutschen Zentralgewalt: der Reichsgewalt.

Erstes Kapitel.

Das Reich und die Einzelstaaten.

§ 10. 1. Die rechtliche Natur des Reiches[1].

Wer die hiermit aufgeworfene Frage beantworten will, wird vor allem nach den Absichten derjenigen forschen müssen, welche 1866/67 den Norddeutschen Bund gegründet und ihn 1870/71 zum Reiche erweitert haben[2]. Diesen Absichten hat im verfassungsberatenden Reichstage von 1867 Miquel jenen bereits erwähnten, starken und überzeugenden Ausdruck gegeben: man sei am Werke, „einen neuen Staat zu gründen, diesem Staate eine Verfassung zu geben und dieser Verfassung sich dann zu unterwerfen". . . . „Wir wollen einen wahren Staat gründen, der, wenn es irgend tunlich ist, alle Aufgaben erfüllen kann und erfüllen soll, welche ein Staat sich stellen muß." Diese Worte, denen niemand widersprach, haben den Inhalt der Gründungsabsichten unwiderleglich wichtig gekennzeichnet. Und die Absichten sind in die Wirklichkeit umgesetzt, sie sind erreicht worden. Der Norddeutsche Bund war ein Gemeinwesen von staatlicher Natur, er war ein Staat. Nach dem 1. Juli 1867 zerfiel Deutschland in einen die Länder nördlich des Mains umfassenden Gesamtstaat, eben den Norddeutschen Bund, und die vier souverän gebliebenen süddeutschen Staaten. Von dem Boden der bloß völkerrechtlichen Verträge, welche zwischen dem Norddeutschen Bunde und den Südstaaten errichtet wurden, ist man dann — nach der erklärten Absicht der Kontrahenten der Novemberverträge, vgl. die oben S. 61 erwähnte Erklärung der bayerischen Regierung — „ab- und zu einem Verfassungsbündnisse übergegangen". Das heißt: man hat aus dem Norddeutschen Bunde und den süddeutschen Staaten ein Gemeinwesen formiert, welches nicht, wie eine völkerrechtliche Union oder Allianz, durch Verträge, sondern, wie ein Staat, durch eine Verfassung geordnet ist. Der „ewige Bund", als welchen die deutschen Staaten

[1] Aus der reichhaltigen Literatur: Laband, Staatsr. 1 55 ff.; Haenel, Staatsr. 1, Buch 2, und Studien zum Deutsch. Staatsr. Bd. 1, erste Studie; Meyer-Anschütz, Staatsr. 185 ff.; Zorn, Staatsr. 1 61 ff.; H. Schulze, Lehrbuch des Deutsch. Staatsrechts §§ 25, 245; v. Seydel, Kommentar zur Reichsverfassung S. 1 ff.; v. Treitschke, Politik §§ 21, 22; Kloeppel, Verfassungsgeschichte Bd. 1 S. 178 ff.; Loening, Grundzüge der Verfass. d. Deutsch. Reichs S. 13 ff.; Otto Mayer, Republikanischer und monarchischer Bundesstaat, im Arch. f. öff. R. 18 337 ff.; Rehm, Allgem. Staatslehre 86 ff., 117 ff., 127 ff.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907).

[2] Über die Ansichten und Absichten Bismarcks: Anschütz, Bismarck und die Reichsverfassung (1899); Rosin, Grundzüge einer allgemeinen Staatslehre nach den polit. Reden . . . des Fürsten Bismarck (1898); Kuhlenbeck, Otto v. Bismarck. Reden und Aussprüche zur Deutschen Reichsverfassung (1901); v. Roell und Epstein, Bismarcks Staatsr. (1903).

das Reich geschaffen haben, ist kein Vertragsverhältnis, kein Staatenbund oder eine sonstige völkerrechtliche Staatenverbindung, sondern etwas Größeres, Festeres, Mächtigeres: ein Staat. Dieser Satz: das Deutsche Reich ist ein Staat, gehört allezeit an die Spitze der Betrachtungen über die rechtliche Natur von Reich und Reichsgewalt.

Im einzelnen läßt sich der Beweis, daß die Begriffsmerkmale des Staates bei dem Deutschen Reiche zutreffen, freilich nur durch eine ad hoc zu unternehmende Gesamtdarstellung des Reichsstaatsrechtes erbringen (eine Aufgabe, die von Haenel, Staatsr. Bd. 1 S. 217–856, gestellt und in großartiger Durchführung gelöst ist). Doch läßt sich aus der Gesamtmasse dieses Beweismaterials hier so viel vorwegnehmen, als erforderlich erscheint, um die Essentialien des Staatsbegriffs im Bilde des Reiches und damit die Berechtigung und logische Verpflichtung festzustellen, das Reich auch „Staat" zu nennen. In dieser Beziehung ist folgendes hervorzuheben: zunächst die Tatsache, daß das Reich als Grundlage seiner rechtlichen Ordnung und Organisation eine Verfassung besitzt. Diese Verfassung, die Reichsverfassung, ist, wie oben bei der Darstellung der Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches gezeigt, kein Vertrag, den die deutschen Einzelstaaten nach den Normen und mit der bindenden Kraft des Völkerrechts unter sich abgeschlossen haben, sondern ein Gesetz, welches ihnen und ihren Untertanen gegeben ist von der Reichsgewalt, einer ihnen allen übergeordneten Gewalt: ein Gesetz, welches gilt und zu befolgen ist, nicht weil sie, die Einzelstaaten, wollen, sondern weil das Reich, ein von allen Einzelstaaten verschiedenes, höheres Gemeinwesen, es will. Die Reichsverfassung und auf ihrer Grundlage die gesamte Rechtsordnung des Reiches ruht auf dem Willen des Reiches selbst und auf keinem anderen Willen. Die Meinung, welche in der Reichsverfassung einen Vertrag zwischen den Einzelstaaten erblicken will (vertreten insbesondere von v. Seydel), verwechselt die Frage, was das Reich ist, mit der andern, wie das Reich geworden ist. Geworden, geschaffen ist es, in der durch die Verfassung definierten Gestalt, allerdings durch vertragsförmige Dispositionen [für welche der, auch hier und oben, S. 59, angewandte Ausdruck „Vereinbarung" (oder „Gesamtakt") korrekter ist als „Vertrag", weil das Wort „Vertrag" bisher nur für übereinstimmende Willenserklärungen üblich war, in denen die Vertragenden über ihre subjektiven Rechte disponieren, es sich hier, bei den staatsgründenden Vereinbarungen, aber nicht um Dispositionen über subjektives Recht, sondern um die Kreation objektiven Rechtes, eines neuen Staates und seines Rechtes, handelt], — aber das Geschaffene selbst ist mehr als ein Vertrag — kein Rechtsverhältnis, sondern ein neues Rechtssubjekt. Man kann sich zur Stütze der Behauptung, daß die Reichsverfassung ein Vertrag sei, auch nicht auf die Eingangsworte der Verfassungsurkunde berufen. Wenn dort geschrieben steht: „Seine Majestät der König von Preußen im Namen des Norddeutschen Bundes, S. M. der König von Bayern . . . schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechtes sowie zur Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes. Dieser Bund wird den Namen Deutsches Reich führen und wird nachstehende Verfassung haben," so ist hierüber — mit Laband, Staatsr. 1 130, 131, gegen G. Meyer, Staatsr. S. 163, 529 — zu bemerken, daß diese Worte lediglich enuntiativer, nicht dispositiver Natur sind. Sie berichten, und zwar in zutreffender Weise, wie das Reich geschaffen worden ist; sie zeigen den stehengebliebenen Text der Gründungsvereinbarung, die, sobald sie mit dem Tagesanbruch des 1. Januar 1871 ihr Ziel erreichte, vermöge Erfüllung in ihrer rechtlichen Bindekraft erlosch. Auf diese Eingangsworte, die uns nur Geschichte erzählen, nicht Normen setzen, kann sich heute niemand mehr berufen, um für sich Rechte, für andere Pflichten herzuleiten. Was der Reichsverfassung ihren rechtlichen Charakter und ihre verbindliche Kraft verleiht, ist nicht das „schließen einen ewigen Bund" des Eingangs, sondern das „Wir . . . verordnen im Namen des Reichs" der Publikationsformel (vgl. S. 63 oben). Die Reichsverfassung ist nicht gültig, weil sie zwischen den Einzelstaaten paktiert, sondern weil sie von der Reichsgewalt selbst „verordnet" (genauer: vom Kaiser auf Grund der Sanktion des Bundesrates und der Zustimmung des Reichstages ausgefertigt und im „Reichsgesetzblatt" verkündigt) ist; sie ist Reichsgesetz, nichts als Reichsgesetz. Nicht etwa, wie v. Seydel will (vgl. oben S. 57), „übereinstimmendes Landesgesetz". Diese Meinung soll der Konstruktion der Reiches als eines völkerrechtlichen Vertragsverhältnisses zwischen souveränen Staaten zur Stütze dienen; sie führt ihren Vertreter zu der weiteren Folgerung, daß, nachdem die Reichsverfassung nichts anderes

sei als übereinstimmendes Partikularrecht, es ein Reichsrecht im Sinne der Äußerung eines über den Einzelstaaten frei waltenden Gesamtstaatswillens überhaupt nicht geben könne, alles Reichsrecht und alle Reichsinstitutionen vielmehr nichts anderes seien als gemeinsame Normen und Institutionen des deutschen Partikularrechts. Die Prämissen dieser Schlußfolgerung — nach welcher es schließlich formell konsequent erscheint, wenn in einem Werke über bayerisches Staatsrecht die organischen Einrichtungen des Reiches mitbehandelt und z. B. der Reichstag und die Reichsbehörden als Zubehörstücke der bayerischen Verfassung vorgestellt werden [1] — sind absolut unrichtig. Die Reichsverfassung ist nie und nirgends als „Landesgesetz" behandelt, insbesondere niemals als solches publiziert worden; ihre (ausschließliche) Publikation im „Reichsgesetzblatt", ausgegeben den 20. April 1871, ist doch nicht gleichbedeutend mit der Verkündigung in den 25 Landesgesetzblättern. Abgesehen hiervon steht der Konstruktion der Reichsverfassung als eines Komplexes übereinstimmender Landesnormen die (zuerst und am besten von Haenel hervorgehobene) Tatsache entgegen, daß die Reichsverfassung einen für das Landesgesetz unmöglichen Inhalt habe: „Die Regelung des Koexistenzverhältnisses mehrerer Staaten liegt über den Bereich des Herrschaftsverhältnisses jedes einzelnen Staates und damit irgendeines Landesgesetzes hinaus."

Im Einklang mit der alleinigen Eigenschaft der Reichsverfassung als eines Reichsgesetzes steht die von ihr selbst, Art. 78 Abs. 1, ausdrücklich gezogene Folgerung, daß Abänderungen der Reichsverfassung im Wege der Reichsgesetzgebung erfolgen. Dieser Verfassungssatz sagt nicht sowohl, daß die Reichslegislative (unter Beobachtung der durch Art. 78 Abs. 1 vorgeschriebenen Form: qualifizierte Majorität im Bundesrat) zur Abänderung der Verfassung zuständig ist, sondern daß sie es ausschließlich ist: außer den verfassungsmäßigen Organen der Reichsgesetzgebung hat niemand das Recht, Veränderungen der Reichsverfassung vorzunehmen oder solche Veränderungen zu verbieten bzw. von seiner Zustimmung abhängig zu machen [2]. Das Reich hat in und mit seiner gesetzgeberischen Gewalt auch die verfassunggebende und verfassungändernde Gewalt, und es hat sie allein, ohne irgendwelche Beteiligung der Einzelstaaten als solcher (d. h. außerhalb des Reichsorganes, dessen Mitglieder sie ernennen, des Bundesrates. Vgl. die abweichende Ordnung des Verfassungsänderungsverfahrens in der Schweiz und in Nordamerika: Haenel, Staatsr. 1 783 ff.). Die Worte „Veränderungen der Reichsverfassung", unterschiedslos, wie sie in Art. 78 Abs. 1 hingestellt sind, sind auch unterschiedslos zu verstehen, d. h. im Sinne von allen möglichen und denkbaren Verfassungsänderungen, einschließlich derjenigen, welche die verfassungsmäßig (insbesondere Art. 4 RV.; vgl. unten § 11, II) bestimmte Kompetenz des Reiches abändern. In der Befugnis der Reichsgewalt, ohne und wider den Willen der Einzelstaaten (als solcher) Verfassungsänderungen vorzunehmen, ist die Befugnis inbegriffen, Staatshoheitsrechte, welche bisher dem Reiche nicht, sondern den Einzelstaaten zustanden, den letzteren zu entziehen und sie der Reichsgewalt zuzulegen.

[1] Vgl. v. Seydel, Bayer. Staatsr. 1 486 ff., 667 ff. Hierauf zu erwidern: „Die nationale reichsmäßige Entwicklung leidet darunter, wenn die einzelnen Länder und Landtage sich gewöhnen, die Reichseinrichtungen als Zugehör ihrer Partikulareinrichtungen zu betrachten, wenn sie sich nicht an den Gedanken gewöhnen, daß das Reich kein Anbau an das Gebäude der Einzelstaaten, sondern daß es die umfassende Wölbung ist, unter der die einzelnen Staaten in ihrer Gesamtheit wohnen": Bismarck, Reichstagsrede von 1873 (H. Kohl, Politische Reden des Fürsten Bismarck, Bd. 6 S. 64, 85.).

[2] Die in extrem partikularistischen Kreisen bisweilen, meist unter Ausschluß der Öffentlichkeit, diskutierte, literarisch allein von v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung (1904) S. 30 vertretene Ansicht, wonach die verbündeten Regierungen jederzeit imstande seien, durch einen „neuen Vertrag" das bestehende Reich aufzulösen und durch ein neues mit einer anderen Verfassung zu ersetzen, steht in schroffem Widerspruch mit Art. 78 RV. und der staatlichen Natur des Reichs. Politisch ist sie verwerflich als ein Unternehmen, welches geeignet ist, das Vertrauen auf die Festigkeit des Reichsverbands und die Verfassungstreue der Regierungen zu erschüttern. Sie ist von der Reichsregierung (Staatssekretär Graf Posadowsky im Reichstage, 24. Januar 1905) und der Literatur, von letzterer einstimmig, abgelehnt. Vgl. Meyer-Anschütz 601 Anm. 38; Laband, Staatsr. 1 91 N. 1 und kleine Ausgabe des Labandschen Staatsrechts (6. Aufl.) 24 N. 1; Laband in der DJurZtg. 9 561 ff.; Stranz das. 534; Loening, Grundz. der Verfass. des Deutschen Reichs (2. Aufl.) 19, 28; Zorn, Reich und Reichsverfassung (1895), 3; Triepel, Unitarismus und Föderalismus 31, 32.

Diese dem Reiche unzweifelhaft (Näheres bei Haenel, Studien 1 156 ff.) zustehende Fähigkeit zur Selbsterweiterung seiner Kompetenz auf Kosten der Einzelstaaten, die sog. „Kompetenz-Kompetenz" (vgl. auch unten § 11, IV), ist sehr beweiserheblich für die hier erörterte Staatlichkeit des Reiches. Denn dem Reiche Kompetenz-Kompetenz zuschreiben heißt behaupten, daß die Reichsgewalt im Vergleich mit der Staatsgewalt der Einzelstaaten die rechtlich höhere und damit in Deutschland überhaupt die höchste, die souveräne Gewalt darstellt. Ist dem aber so, und vergegenwärtigt man sich ferner, daß die Reichsgewalt nicht nur Hoheitsrechte über die Einzelstaaten als solche, sondern auch eine Fülle von (gesetzgeberischen, richterlichen, vollziehenden) Herrschaftsrechten unmittelbar über die Untertanen der Einzelstaaten ausübt, so enthüllen sich dem Betrachter des Reichsbaues alle wesentliche Merkmale des Staatsbegriffes (oben § 1): Land, Leute, oberste Gewalt, Zusammenfassung der beiden ersteren durch die letztere zur Einheit eines Gemeinwesens, welches daher den Namen Staat verdient und ihn um so mehr verdient, als es ein Gemeinwesen mit souveräner, die Einzelstaaten in Untertänigkeit, daher Nichtsouveränetät, versetzender Gewalt darstellt. Das Deutsche Reich ist ein Staat, und zwar ein souveräner Staat[1].

Die Reichsgewalt zeigt aber wie in ihrem Gesamtcharakter so auch in ihren einzelnen Betätigungsgebieten und Betätigungsformen (Grundfunktionen), die Merkmale einer wahren Staatsgewalt. Wer will denn leugnen, daß die Aufgaben, welche das Reich sich stellt und löst, von Staates Art und Eigen sind? Das Reich bewährt seine Tätigkeit auf dem Gebiete des nationalen Machtzweckes — und hier arbeitet es sogar mit ausschließlicher, die Zuständigkeit der Einzelstaaten ausschaltender Kompetenz: nur das Reich macht die große Politik, die Weltpolitik Deutschlands; das Reich allein, kein Einzelstaat, ist „Macht" im Sinne des Völkerrechts, und als Reich, nicht als Einzelstaat hat der deutsche Staat die volle völkerrechtliche Geschäfts- und Aktionsfähigkeit, das Recht der Waffen, das Recht über Krieg und Frieden. Nicht minder wie auf dem Felde des nationalen Machtzwecks des Staates entfaltet die Reichsgewalt sich im Dienste des staatlichen Rechts- und des Kulturzwecks, „des Schutzes des im Bundesgebiete gültigen Rechts und der Pflege der Wohlfahrt des deutschen Volkes", wie die Einleitung der Reichsverfassung sagt. Die Weite und Mächtigkeit dieser Entfaltung wird bezeugt durch die vom Reiche hergestellte deutsche Rechtseinheit, durch das Dasein und die Kompetenz des Reichsgerichtes, durch die alljährlich Gesetz zu Gesetz fügende ausgedehnte Arbeit der Reichslegislative auf fast allen, namentlich den wirtschaftlichen Gebieten des Kulturlebens. So bietet der materielle Wirkungskreis der Reichsgewalt ein durchaus staatliches Bild dar — das gleiche gilt von den Formen, in denen diese Gewalt sich betätigt. Keine von den drei Grundfunktionen der Staatsgewalt ist dem Reiche fremd: die Reichsgewalt gibt Gesetze wie ein Staat — Gesetze, welche allen anderen Satzungen im Reiche vorgehen, alles Landesrecht brechen, welche, ohne einer Verkündigung und auctoritatis interpositio der Einzelstaaten zu bedürfen, ihre verbindliche Kraft gegen jedermann unmittelbar durch den Erlaß und die Publikation von Reiches wegen erlangen (RV. Art. 2) —; sie richtet und verwaltet, durch die Urteile ihrer Gerichtshöfe und die Verfügungen ihrer Behörden nicht nur die Einzelstaatsgewalten, sondern durch diese hindurch und über sie hinweg deren Untertanen direkt ergreifend, überall als ein wahrer und echter Staat, in schroffem Gegensatze zu der staatenbündischen Wirkungsweise, auf welche der Deutsche Bund (oben § 6, IV) nach der Art seines Wesens sich beschränken mußte.

Das Reich ist also seiner rechtlichen Natur nach zum ersten ein Staat. Zweitens ist es kein Einheitsstaat, sondern ein zusammengesetzter Staat (eine staatsrechtliche Staatenverbindung; s. oben § 2). Denn was der Gesamtheit, dem Reiche, recht, ist den Mitgliedern, den Einzelstaaten, billig: auch sie sind Staaten. Sie waren es und sind es im Reiche geblieben;

---

[1] Dies ist auch die Auffassung des Reichsgerichts. Entsch. in Zivils. 44, 380: „Das Reichsgericht ist nicht oberster Gerichtshof des Deutschen Reichs in dem Sinne, daß es von sämtlichen einzelnen Bundesstaaten als höchstes Gericht bestellt worden ist, somit in jeder zu seiner Verhandlung und Entscheidung gelangenden Rechtssache die Gerichtsbarkeit desjenigen Staates ausübt, aus dessen Gebiet die Sache stammt. Vielmehr leitet es seine Gerichtsgewalt von der Justizhoheit des Deutschen Reichs als eines nach der Reichsverfassung den einzelnen Bundesstaaten gegenüber selbständigen und ihnen übergeordneten Staatswesens ab: vgl. Art. 2 RV."

nur freilich ihre Souveränetät haben sie durch Eintritt in das Reich verloren, nicht aber ihre Staatlichkeit. Darüber wurde bereits in anderem Zusammenhange (oben § 3, S. 23—25) gesprochen. Die Lehre, welche die Souveränetät als wesentliches und unentbehrliches Merkmal des Staates festhalten will, ist für die deutschen Verhältnisse unbrauchbar. Denn sie zwingt dazu, um des Dogmas willen zu behaupten, daß Preußen vor 1806, mangels formeller Souveränetät, ein Staat nicht gewesen, durch den Untergang des alten Reiches einer geworden sei und heute, im neuen Reiche, wiederum keiner mehr sei — eine offensichtlich unhaltbare Behauptung. Die deutschen Einzelstaaten sind nicht Nicht-Staaten, weil sie der Souveränetät entbehren, sondern sie sind Staaten, weil sie organisiert sind wie Staaten, weil sie in dem sachlichen Umfange und in den Formen staatlicher Tätigkeit wirken, weil das Völkerrecht sie als Staaten anerkennt, und — die Hauptsache! — weil sie herrschen kraft eigenen, nicht abgeleiteten Rechtes. Die Ursprünglichkeit, die Eigenständigkeit ihres Imperiums ist es, die den Einzelstaaten das Kennzeichen der Staatlichkeit auch fernerhin aufprägt. Sie sind Staaten, denn sie herrschen iure proprio, nicht kraft Delegation und Ermächtigung der Reichsgewalt. Anderer Meinung — in antipodischem Gegensatze zu dem staatsrechtlichen Partikularismus Seydels — Zorn (Staatsr. 1 80 ff.), der einerseits aus der richtigen Prämisse der Nichtsouveränetät der Einzelstaaten den unrichtigen Schluß zieht, letztere seien keine Staaten, und andererseits es für eine „notwendige Konsequenz" der Reichssouveränetät ausgibt, „daß die den Einzelstaaten verbliebene Rechtssphäre staatsrechtlich als eine vom Reiche abgeleitete zu betrachten ist". Danach hätten die Einzelstaaten dem von ihnen gegründeten Reich alles aufgetragen, was sie besaßen, um einen Teil davon lehnsweise zurückzuempfangen und diesen Teil nunmehr in Ableitung von der Reichsgewalt zu besitzen. Das ist, wie Haenel, Staatsr. 1 799, richtig bemerkt, eine vollkommene Verkehrung des Rechts- und Tatbestandes der Gründungsakte. Die dem Reiche in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich zugesprochenen Hoheitsrechte sind (vgl. den nächsten Paragraphen) den Einzelstaaten verblieben, und zwar zu demselben Rechte wie bisher: zu eigenem Rechte. Daß das Reich vermöge seiner Kompetenz-Kompetenz die Hand nach diesen Staatsrechten ausstrecken, sie sich aneignen kann, ändert daran nichts, daß inzwischen, bis zur Vornahme des Aneignungsaktes, das betreffende Objekt (Hoheitsrecht) den bisherigen Inhabern, den Einzelstaaten, verbleibt. Die Überordnung der Reichsgewalt über die Einzelstaaten ist kein Obereigentum der ersteren an dem Imperium der letzteren.

Das Deutsche Reich ist also eine Staatenverbindung aus der Klasse der staatsrechtlichen Staatenverbindungen: ein zusammengesetzter oder Staatenstaat. Die Eigenart dieser Staatenverbindung ist von der weitaus überwiegenden Mehrheit der Schriftsteller mit dem Worte „Bundesstaat"[1] bezeichnet oder richtiger: es ist die Einreihung des Deutschen Reiches in eine Gruppe von Staatenverbindungen vollzogen worden, der man seither insbesondere die Nordamerikanische Union, die Schweiz und das Reich, welches die Frankfurter Paulskirche 1848/49 schaffen wollte, beizählte. Es kann hier unerörtert bleiben, ob unser Reich mit den Vereinigten Staaten und der Eidgenossenschaft, unter allen Gesichtspunkten betrachtet, in eine und dieselbe Klasse gehört; sicher ist, daß auf dieses Reich die Bezeichnung „Bundesstaat" nicht nur ebensogut, sondern noch besser paßt als auf jene anderen Bünde. Denn gerade in der Verfassung des Deutschen Reiches tritt jenes Merkmal, welches die moderne Staatsrechtswissenschaft in und an dem Bundesstaatsbegriff besonders urgiert: die Beteiligung der Einzelstaaten an der Bildung des Willens der Bundesgewalt (vgl. oben § 2, S. 16, 17), mit Nachdruck und Schärfe hervor. Der Bundesstaat ist ein Staatenstaat mit bündischer Verfassung. Das bündische Moment liegt darin, daß die Bundesgewalt (Reichsgewalt) einen Willen darstellt, der nicht außer und über der verbundenen Staatengesamtheit, sondern in ihr selbst seinen Sitz hat, der unter maßgebender, aktiver Anteilnahme der einzelnen Staaten erzeugt wird. Die Reichsverfassung läßt es sich angelegen sein, diesen spezifisch bundesstaatlichen, bündischen Gedanken nach Möglichkeit zu verwirklichen. Sie konstruiert die Reichs-

[1] Der amtliche deutsche Sprachgebrauch, dem z. B. auch die oben S. 67 herangezogene Entscheidung des Reichsgerichts folgt, bezeichnet nicht das Reich, sondern den Einzelstaat als „Bundesstaat". Die „Bundesstaaten" sind die Einzelstaaten.

gewalt nicht grundsätzlich unitarisch, d. h. in einer dem Einheitsstaate tunlichst nahekommenden Weise, so, daß bei der Bildung und Besetzung der leitenden Organe der Reichsgewalt die Einzelstaaten und ihre Regierungen ignoriert, geflissentlich außer acht gelassen werden — sondern föderalistisch, bündisch: die Reichsgewalt ist von den Einzelstaatsgewalten nicht organisch getrennt, sondern fest mit ihnen verankert und verbunden [1]; sie geht an oberster Stelle von einem geordneten Zusammenwirken der Einzelstaatsgewalten aus, so daß die Gesamtheit der Vertreter dieser Gewalten — die verbündeten Regierungen im Bundesrat (s. u. § 20) — als Träger der Reichsgewalt bezeichnet werden muß und in diesem Sinne ohne Rechtsirrtum gesagt werden kann: die deutschen Einzelstaaten sind keineswegs ein jeder für sich (s. oben), aber in ihrer korporativen Gesamtheit, als Reich, souverän, und jeder Staat besitzt, als Entgelt für die verlorene Einzelsouveränetät, einen aktiven Anteil an der Ausübung der Gesamtsouveränetät, der souveränen Reichsgewalt. Die bündischen, die Bezeichnung „Bundesstaat" rechtfertigenden Gedanken im Gesamtaufbau der Reichsverfassung sind also diese: das Reich ist eine korporative Staateneinung, die in ihrer Gesamtheit selbst Staat ist. Die Glieder dieser Einung, die Einzelstaaten, sind einerseits Untertanen dieser Gesamtheit, andererseits deren aktive Mitglieder. Aktive Mitgliedschaft bedeutet: Befugnis und Pflicht, mitzureden im Rate der Gesamtheit, Anteil zu nehmen an der Bildung des Gesamtwillens. Diese Mitgliedschaft wird an oberster Stelle ausgeübt im Bundesrate. Dort treten die bündischen Formen der Reichsverfassung am deutlichsten zutage, dort werden die Einzelstaaten zum Reichsdienste herangezogen, wird die große nationale Staatengenossenschaft, genannt das Deutsche Reich, von ihren Mitgliedern selbst regiert; von dort aus soll der tiefste Sinn der Reichsverfassung sich offenbaren: die Überwindung des Partikularismus durch den Föderalismus.

§ 11. 2. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Einzelstaaten [2].

I. Allgemeines. — Die Kompetenz eines Staatswesens ist der Inbegriff seiner Aufgaben und aller Mittel, welche ihm für die Lösung dieser Aufgaben zu Gebote stehen. Im Einheitsstaate existiert das Problem nicht, von dem hier die Rede ist; es gibt nur eine Staatsgewalt, der die Totalität aller Staatszwecke und aller zu ihrer Erreichung dienlichen Mittel zusteht: es fehlt an der Voraussetzung einer Kompetenzverteilung, an der Zweiheit der Staatsgewalt. Diese Zweiheit ist im Bundesstaate gegeben. Die gesamte Kulturarbeit des Staates für sein Volk wird hier nicht von einer einzigen, alles in allem vorstellenden Staatsgewalt geleistet, sondern von der Bundesgewalt einerseits, den Einzelstaatsgewalten, jeder für ihr Gebiet, andererseits. Damit erhebt sich, als ein Gebot politischer Vernunft, für jeden Bundesstaat, also auch für das Deutsche Reich, die Forderung einer planmäßigen Aufteilung der staatlichen Gesamtkompetenz zwischen Bund und Gliedern, zwischen Reich und Land. Die Reichsverfassung genügt dieser Forderung. Die in dem Verfassungstext enthaltenen kompetenzverteilenden Bestimmungen sind nicht, wie dies früher zuweilen (unter dem Einflusse der Bundesstaatstheorie von G. Waitz; vgl. Laband, Staatsr. 1 58 ff.; v. Seydel, Komm. S. 3 ff.) unrichtigerweise geschah, so aufzufassen, als habe damit eine „Teilung der Souveränetät" zwischen Reich und Einzelstaaten bewirkt werden wollen. Denn, wie oben S. 23, 24 ausgeführt: Souveränetät läßt sich nicht teilen; eine halbe Souveränetät ist gar keine. Die Absicht der Reichsverfassung geht denn auch nicht auf eine solche in sich perplexe Souveränetätsteilung: was verteilt werden soll, ist nicht die Rechtsmacht über die Kompetenz — diese steht vielmehr allein, ungeteilt, der souveränen Reichsgewalt zu —, sondern die einzelnen Bestandteile und Stücke der Kompetenz: die staatlichen Tätigkeitsgebiete und Tätigkeitsformen. Diese Verteilung, die Abgrenzung dessen, was in Deutschland Reichs-, was Landesangelegenheit sein soll, ist in der Reichsverfassung bewirkt; allfällige Kom-

[1] Über dieses Grundprinzip der RV. vgl. Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung (1898); Anschütz, Bismarck und die RV. (1899) S. 14 ff., 26 ff.; Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907).

[2] Haenel, Staatsr. Bd. 1 von § 33 ab bis zu Ende; Meyer-Anschütz §§ 80, 81; v. Seydel, Komm. zur RVerf. S. 58 ff.

petenzzweifel können nur nach der Reichsverfassung durch die Reichsgewalt selbst entschieden werden. Gerade hierin tritt die Souveränetät der Reichsgewalt zutage.

Die kompetenzverteilenden Normen sind durch den ganzen Verfassungstext zerstreut. Die grundsätzlich wichtigsten und zugleich ausführlichsten Bestimmungen einschlägigen Inhalts bringt Art. 4, der dann aber durch eine Fülle von Spezialvorschriften — Titel VI—XIII der RV. — teils ergänzt, teils modifiziert wird. Die allgemeine Bezeichnung der Reichszwecke: Schutz des Bundesgebietes usw. in dem Eingange der Verfassung ist für die Abgrenzung der Reichs- von der Landeskompetenz bedeutungslos, da, wie oben S. 65 erwähnt, diesen Eingangsworten eine dispositive, normative Kraft überhaupt nicht beigelegt werden kann.

Das System der kompetenzverteilenden Normen ist das, die Kompetenz des Reiches durch positive Vorschriften, die Kompetenz der Einzelstaaten dagegen negativ zu bestimmen. Dem Reiche gebührt nur, was ihm die Reichsverfassung vindiziert; es hat nur diejenigen Staatshoheitsrechte, welche ihm die Verfassung übertragen hat, einschließlich derjenigen, welche aus seiner Eigenschaft als souveräner Staat von selbst folgen, der Einzelstaat alle die, welche ihm durch die Reichsverfassung nicht entzogen sind. Man kann diesen, in der Reichsverfassung nicht formulierten, dennoch aber zweifellos zu Recht bestehenden Auslegungsgrundsatz auch dahin ausdrücken, daß im Zweifelsfalle die Vermutung für die einzelstaatliche und gegen die Reichskompetenz streitet.

II. Die gemeingültige Kompetenz des Reiches. — Der grundlegende Art. 4 RV. [1] führt die Kompetenzverteilung zwischen Reich und Land mittels Ziehung einer doppelten Kompetenzgrenze durch. Er läßt sich nur verstehen auf der Grundlage des oben S. 26 dargelegten Unterschiedes zwischen den Tätigkeitsgebieten und Tätigkeitsformen der Staatsgewalt. Er verteilt einerseits die materielle Kompetenz (den Inbegriff der staatlichen Tätigkeitsgebiete), andererseits die formelle (die Gesamtheit der Tätigkeitsformen), und zwar in der Art, daß zunächst eine Reihe bestimmt bezeichneter Tätigkeitsgebiete — „Angelegenheiten", wie Art. 4 sagt — für den Wirkungskreis der Reichsgewalt in Anspruch

[1] Artikel 4 der RV. lautet in der gegenwärtig geltenden Fassung: Der Beaufsichtigung seitens des Reichs und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:

1. die Bestimmungen über Freizügigkeit, Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, Staatsbürgerrecht, Paßwesen und Fremdenpolizei und über den Gewerbebetrieb, einschließlich des Versicherungswesens, soweit diese Gegenstände nicht schon durch den Artikel 3 dieser Verfassung erledigt sind, in Bayern jedoch mit Ausschluß der Heimaths- und Niederlassungsverhältnisse, desgleichen über die Kolonisation und die Auswanderung nach außerdeutschen Ländern;
2. die Zoll- und Handelsgesetzgebung und die für Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern;
3. die Ordnung des Maaß-, Münz- und Gewichtssystems, nebst Feststellung der Grundsätze über die Emission von fundirtem und unfundirtem Papiergelde;
4. die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen;
5. die Erfindungspatente;
6. der Schutz des geistigen Eigenthums;
7. Organisation eines gemeinsamen Schutzes des Deutschen Handels im Auslande, der Deutschen Schiffahrt und ihrer Flagge zur See und Anordnung gemeinsamer konsularischer Vertretung, welche vom Reiche ausgestattet wird;
8. das Eisenbahnwesen, in Bayern vorbehaltlich der Bestimmung im Artikel 46 und die Herstellung von Land- und Wasserstraßen im Interesse der Landesvertheidigung und des allgemeinen Verkehrs;
9. der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle; desgleichen die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstige Tagesmarken);
10. das Post- und Telegraphenwesen, jedoch in Bayern und Württemberg nur nach Maßgabe der Bestimmung im Artikel 52;
11. Bestimmungen über die wechselseitige Vollstreckung von Erkenntnissen in Civilsachen und Erledigung von Requisitionen überhaupt;
12. sowie über die Beglaubigung von öffentlichen Urkunden;
13. die gemeinsame Gesetzgebung über das gesamte bürgerliche Recht, das Strafrecht und das gerichtliche Verfahren;
14. das Militairwesen des Reichs und die Kriegsmarine;
15. Maaßregeln der Medizinal- und Veterinairpolizei;
16. die Bestimmungen über die Presse und das Vereinswesen.

genommen, daß aber dann weiterhin diese Angelegenheiten der einzelstaatlichen Tätigkeit nicht absolut und ganz, sondern funktionell *nur teilweise* entzogen werden, indem in diesen seinen Angelegenheiten dem Reiche nicht die Gesamtheit aller Staatsfunktionen — Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung —, sondern nur ein Teil, ein Ausschnitt dieser Gesamtheit, nämlich die „*Beaufsichtigung*" einerseits, die „*Gesetzgebung*" andererseits, zugesprochen wird, indes die vollziehende und richterliche Tätigkeit nach Maßgabe der Reichsgesetze und unter der Aufsicht des Reiches den Einzelstaaten verbleibt.

Der — nicht völlig unbestrittene (vgl. einerseits *Haenel* a. a. O. S. 227 ff., andererseits *Zorn*, Staatsr. **1** 113, 114) — Sinn des Art. 4 RV. ist also der, daß die Zuständigkeit des Reiches *materiell* auf den Kreis der in Art. 4 Ziff. 1—16 aufgezählten Angelegenheiten und innerhalb dieses Kreises wiederum *formell* auf die Funktionen der gesetzgeberischen Regulierung und der Aufsichtsführung beschränkt ist.

Diese verfassungsmäßige Regel wird durch eine anderweite *allgemeine* Vorschrift der RV. *ergänzt*, sodann aber durch zahlreiche *spezielle* Normen der RV. und materiell verfassungsändernde Reichsgesetze *durchbrochen*. Die ergänzende Klausel ist Art. 7 Ziff. 2 RV., welche der Reichsgewalt, und zwar dem Bundesrate, die Beschlußfassung „über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen", mit anderen Worten das gesamte *Vollzugs-* oder *Ausführungsverordnungsrecht* (s. unten § 42), überträgt. Durchbrochen aber wird die oben angegebene Regel des Art. 4 — überall im Sinne und zu dem Zwecke einer *Verstärkung* der Reichskompetenz über das formelle Normalmaß — einmal durch diejenigen Verfassungsvorschriften, welche, wie Art. 35, 52 Abs. 2, 61, sog. *ausschließliche Gesetzgebungsrechte* des Reiches statuieren (s. hierüber unten § 41), ferner aber und namentlich durch die Überweisung gewisser Angelegenheiten an die Reichsgewalt zur „*eigenen und unmittelbaren Verwaltung*" (Ausdruck des RGes., betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878, § 2), d. h. zur rechtsprechenden und administrativen Vollziehung durch eigene Gerichts- und Verwaltungsbehörden des Reiches (auswärtige Verwaltung, Kriegsmarine, Reichspost- und Telegraphenverwaltung: Art. 11, 48, 53).

III. Besondere Gestaltungen der Kompetenzverhältnisse. — Es handelt sich hier um Ausnahmen von der soeben dargelegten gemeingültigen, d. h. grundsätzlich für das ganze Reich geltenden Kompetenzverteilung, also um Sonderrechte für einzelne Teile des Reichsgebietes. Solche besonderen Gestaltungen sind zu erblicken: 1. in den *Reservatrechten* oder *Exemtionen*, mit welchen gewisse Einzelstaaten, Bayern an der Spitze (Exemtionsstaaten), durch die Reichsverfassung ausgestattet sind, derart, daß die Kompetenz des Reichs dort in Ansehung bestimmter Angelegenheiten enger bemessen ist als im übrigen Reichsgebiet (das Nähere s. im übernächsten Paragraphen, S. 75 ff.); 2. in den staatsrechtlichen Verhältnissen der „*reichsunmittelbaren Gebiete*", d. h. des Reichslandes und der Schutzgebiete, wo Inhalt und Umfang der Reichsgewalt in Ermangelung des Daseins einer Einzelstaatsgewalt weit über das reichsverfassungsmäßige Maß hinauswächst, sich zur vollen Staatsgewalt eines Einheitsstaates „*konsolidiert*" (*Haenel*, vgl. Staatsr. **1** 823 ff.). In diesen reichsunmittelbaren Gebieten greift also die Reichskompetenz weiter als sonst: sie umfaßt außer ihrem regulären Inhalt auch noch alles, was durch die Reichsverfassung den Einzelstaaten nicht entzogen, also vorbehalten ist.

IV. Die Kompetenz-Kompetenz. — Von dieser mit der Souveränetät gleichbedeutenden Eigenschaft und Befugnis der Reichsgewalt war bereits die Rede (oben § 10 S. 66, 67). Vermöge der Kompetenz-Kompetenz kann die Reichslegislative, ohne hierbei an andere Formen als an die in Art. 78 RV. bezeichneten gebunden zu sein und ohne der Zustimmung Dritter (der Einzelstaaten als solcher) zu bedürfen, das im vorstehenden (II, III) geschilderte Kompetenzrecht einseitig ändern. Sie kann auf diesem Wege, durch verfassungänderndes Reichsgesetz, jede der beiden Kompetenzgrenzen verschieben, welche Art. 4 RV. aufrichtet, kann den Katalog der „Angelegenheiten" des Reiches um weitere Nummern vermehren (Beispiele: Abänderung von Art. 4 Ziff. 9 RV. durch RG. vom 2. März 1873 und von Art. 4 Ziff. 13 — Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenz auf das gesamte bürgerliche Recht — durch RGes. vom 20. Dezember

1873) und kann ebenso auch durch Veränderung der formellen Kompetenzgrenze zugunsten des Reiches Angelegenheiten, denen sich die Reichsgewalt bislang nur in legislatorischer und aufsichtsführender Wirkungsweise widmen konnte, der eigenen und unmittelbaren Verwaltung oder Gerichtsbarkeit des Reiches zuweisen.

§ 12. 3. Die Aufsicht des Reiches über die Einzelstaaten[1].

Innerhalb des Kreises der im Art. 4 RV. aufgezählten Reichsangelegenheiten ist, wie oben S. 70, 71 dargelegt, die Reichsgewalt funktionell grundsätzlich auf die Tätigkeitsformen der Gesetzgebung und der Beaufsichtigung beschränkt. Über die Gesetzgebungshoheit des Reiches und das Zustandekommen der Reichsgesetze vgl. unten §§ 40, 41. Die dem Reiche durch Art. 4 übertragene Aufsichtsgewalt ist in der RV. nicht näher geregelt. Es gelten folgende Grundsätze:

1. Gegenständliche Begrenzung der Reichsaufsicht. — Gegenstand der Reichsaufsicht ist die gesamte einzelstaatliche Tätigkeit innerhalb des Kreises der durch Art. 4 Ziff. 1—16 bezeichneten Angelegenheiten. Die Kompetenz des Reiches zur Beaufsichtigung reicht so weit wie seine Kompetenz zur Gesetzgebung und zessiert somit dort, wo — insbesondere kraft eines Exemtionsprivilegs (Reservatrechts, vgl. unten S. 76ff.) — ein Recht des Reichs zur Gesetzgebung nicht besteht (z. B. in Bayern betreffs der Heimats- und Niederlassungsverhältnisse, Art. 4 Nr. 1 RV.). Die Aufsichtsgewalt hat das Dasein einzelstaatlicher Zuständigkeit und Tätigkeit zur Voraussetzung; soweit das Reich eine Angelegenheit in seine eigene und unmittelbare Verwaltung genommen hat, wie z. B. Post, Telegraphie, Marine, wird das verfassungsmäßige Beaufsichtigungsrecht infolgedessen gegenstandslos.

Gegenstand der Reichsaufsicht ist die gesamte einzelstaatliche Tätigkeit in den Angelegenheiten des Art. 4, auch die gesetzgeberische, desgleichen die richterliche — doch sind, was die letztere anlangt, der beaufsichtigenden Einwirkung durch den Grundsatz der Unabhängigkeit der Justiz (unten § 43) naturgemäß enge Grenzen gezogen — vor allem aber die ausführende, verwaltende.

Die Frage, ob die aufsichtliche Tätigkeit des Reiches in einer Angelegenheit schon vor reichsgesetzlicher Regelung derselben zulässig ist, ist streitig, aber zu bejahen (so die herrschende Meinung in der Literatur: v. Seydel, Kommentar S. 60, Haenel, Staatsr. S. 305, Laband in der Deutschen Juristenztg. 11, 614, 615; übereinstimmend die unwidersprochen gebliebene Äußerung des Abg. Schwarze im verfassungberatenden Reichstage, StenBer. S. 315; — anders die neuere Ansicht der Reichsregierung, vgl. Äußerungen des Reichskanzlers im Reichstage, 16. Februar 1899, des Staatssekretärs des Innern daselbst, 3. Mai 1906, des Staatssekretärs des Auswärtigen daselbst, 31. März 1911, ebenso Dambitsch, Reichsverfassung S. 107 ff.). Die Aufsichtsgewalt des Reiches ergreift auf Grund der Verfassung Art. 4 alle dort namhaft gemachten Angelegenheiten, alle, ohne Unterschied, ob die betreffende Materie schon reichsgesetzlich geregelt ist, oder ob dies noch nicht der Fall ist. Das Wort „Beaufsichtigung" ist im Art. 4 der „Gesetzgebung" vorangestellt, womit gesagt werden wollte, daß „die nachstehenden Angelegenheiten" zuvörderst der Aufsichts- und sodann auch der Gesetzgebungsgewalt des Reichs unterworfen seien, daß mit anderen Worten nicht etwa die Aufsichtsgewalt ruhe, soweit und solange das Reich von seiner Gesetzgebungskompetenz noch keinen Gebrauch gemacht hat. Es unterliegen also beispielsweise die Fremdenpolizei, das Eisenbahnwesen, die Schiffahrt auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen auch dermalen schon der Reichsaufsicht, obgleich diese Materien (vgl. RV. Art. 4 Nr. 1, 8, 9) durch Reichsgesetz noch nicht oder doch nur in vereinzelten Beziehungen geordnet sind. Zweck und Maßstab der Beaufsichtigung ist in allen Fällen durch den Gedanken gegeben, daß die beaufsichtigte Landesverwaltung nicht die Sicherheit und sonstige erhebliche Interessen des Reichs gefährden (z. B.

[1] Literatur. Eine monographische Darstellung dieser wichtigen Materie fehlt. Am besten orientiert Haenel, Staatsr. 299 ff. Vgl. ferner Rümelin, Das Beaufsichtigungsrecht des Deutschen Reiches, Ztschr. f. d. ges. Staatswissenschaft **39** 195 ff.; Laband, Die Reichsaufsicht über die Fremdenpolizei, Deutsche Juristenztg. **2** 614 ff.; v. Seydel, Kommentar zur RV. 59 ff.; Dambitsch, Die Verfassung des Deutschen Reichs (1910), 100 ff.

durch Ausübung der Fremdenpolizei, etwa durch Ausweisung von Ausländern, das Reich nicht der Möglichkeit internationaler Konflikte aussetzen) darf. Im übrigen aber hat die Reichsaufsicht darauf zu halten, daß von den Einzelstaatsverwaltungen die Reichsgesetze und Reichsverordnungen, soweit aber solche nicht oder noch nicht vorhanden sind, die *Landesgesetze* beobachtet werden (letzterer Beaufsichtigungsmaßstab war in dem preuß. Entwurf der nordd. BV., Art. 5 klar zum Ausdruck gebracht: „die Handhabung der [sc. Landes-]Gesetze, welche gegenwärtig innerhalb des Bundesgebietes über die im Art. 4 benannten Gegenstände in Gültigkeit sind, unterliegt der Aufsicht des Bundes").

Von der positiven Unterstellung der im Art. 4 bezeichneten Angelegenheiten unter die Aufsicht des Reichs bleibt unberührt das Recht des Reichs, auch außerhalb des Rahmens des Art. 4, soweit es sich also um dort nicht aufgezählte partikulare Kompetenzen handelt (z. B. Verkehr der Einzelstaaten mit auswärtigen Staaten), darüber zu wachen, daß die Einzelstaaten ihre Pflichten gegen das Reich (z. B. die Treupflicht) nicht verletzen. Dieses Recht des Reichs ist vom Bundesrate auszuüben: RV. Art. 19.

2. *Organe* der Reichsaufsicht sind: für die Beaufsichtigung der reichsrechtlich geregelten Verwaltungszweige der Kaiser, die unter ihm tätigen, mit aufsichtlichen Funktionen betrauten Reichsbehörden (Reichskanzler, Reichseisenbahnamt, Reichsaufsichtsbeamte in der Verwaltung der Zölle und Reichssteuern, Art. 36 Abs. 2 RV. usw.) und der Bundesrat, für die reichsrechtlich noch nicht geordneten Angelegenheiten des Art. 4 RV. allein der Bundesrat. Die Zuständigkeit des Kaisers ist bestimmt und begrenzt durch RV. Art. 17. Wenn es dort heißt, daß dem Kaiser die *Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze* zustehe, so ist der Sinn der: der Kaiser hat zu „überwachen", d. h. das Beaufsichtigungsrecht des Reichs auszuüben nur, soweit es sich um die Befolgung der *Reichs*gesetze (einschließlich aller Reichsverordnungen), nicht dagegen, soweit es sich, bei noch mangelndem Reichsgesetz, um die Landesgesetzmäßigkeit der Einzelstaatsverwaltung handelt. Gehilfen und Vollzugsorgane dieser kaiserlichen Tätigkeit sind der Reichskanzler, die obersten Reichsämter und die erwähnten Spezialbehörden bzw. Beamten des Reichs. Das Verhältnis des Kaisers zum Bundesrat in Beaufsichtigungsangelegenheiten ist dieses: Der Kaiser hat nur zu „überwachen". Er hat sich, unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, darüber zu unterrichten, ob und welche „Mängel", d. h. Verfehlungen gegen die Gesetze und Verordnungen des Reichs, bei der einzelstaatlichen Geschäftsgebarung „hervorgetreten sind" (Art. 7 Ziff. 3 RV.). Er hat solche Mängel festzustellen und zu beanstanden bzw. beanstanden zu lassen, nicht aber sie *ab*zustellen, d. h. nicht in der Soche endgültig zu entscheiden, falls der betreffende Einzelstaat das Vorliegen von Mängeln, sei es überhaupt, sei es in dem behaupteten Maße, *bestreitet*. In solchen Fällen ist die Entscheidung von dem *Bundesrate* zu treffen — RV. Art. 7 Ziff. 3 —, welcher über die bei der einzelstaatlichen Verwaltung der Zölle und Reichssteuern bemerkten Mängel, auch außer und abgesehen von dem Falle der Meinungsverschiedenheit zwischen Kaiser und Einzelstaat, zu beschließen (RV. Art. 36 Abs. 2), sowie stets die Modalitäten der Beseitigung der „Mängel" zu bestimmen hat. Nur bei der Beaufsichtigung der einzelstaatlichen *Militärverwaltung* ist die vorbezeichnete Zuständigkeit des Bundesrates ausgeschaltet: hier vereinigt sich die „Inspektion" und das Recht, „die Abstellung der dabei vorgefundenen Mängel anzuordnen", in der Hand des Kaisers (RV. Art. 63 Abs. 3; unten S. 105, 108). — Soweit die Verletzung nicht von Reichsgesetzen oder -verordnungen, sondern von Landesgesetzen oder von bloßen Interessen des Reichs bemängelt werden will, erscheint der *Bundesrat* als einzige und alleinige Instanz der Reichsaufsichtsgewalt — eine Zuständigkeit, welche sich jedoch nicht auf Art. 7 Ziff. 3 RV., woselbst nur von mangelhafter Ausführung der *Reichs*vorschriften die Rede ist, gründet, sondern aus der unten S. 95 ff. — zu erörternden allgemeinen staatsrechtlichen Stellung des Bundesrates (Präsumtion der Kompetenz) folgt.

3. Was die *Formen und Mittel* der Aufsichtsführung anlangt, so ist im allgemeinen zu bemerken, daß die Aufsichtsgewalt den Einzelstaat *als solchen*, als geschlossene Einheit, erfaßt und demgemäß ihre Willensakte grundsätzlich (sofern durch Reichsgesetz nicht ein anderes bestimmt ist) nur gegen die den Staat nach außen verkörpernde *Regierung*, nicht aber gegen die unteren Verwaltungsstellen unmittelbar richten kann. Im einzelnen ist über die

Mittel des Beaufsichtigungsrechts in der RV. nichts bestimmt; fest steht jedenfalls, daß Bundesrat, Kaiser und Reichskanzler das Recht haben, von den Einzelstaatsregierungen über Vorkommnisse, welche zu aufsichtlichem Einschreiten Anlaß geben können, Auskunft und volle Klarlegung des Sachverhalts zu verlangen.

Als Zwangsmittel zur Durchführung der Beaufsichtigungsakte ist nur die Reichsexekution nach Art. 19 RV. gegeben.

§ 13. 4. Die Rechte der Einzelstaaten.

I. Begriff und Arten. — Es ist die Rede von den Rechten, welche den deutschen Einzelstaaten im Reich und gegenüber der Reichsgewalt zustehen (Staatenrechte i. e. S.). Die Staatenrechte bilden das Gegenstück zu den Pflichten der Einzelstaaten; beides, Rechte und Pflichten, zusammengehalten, ergibt das Bild der Stellung der Staaten im Reich. Diese Stellung ist, der in § 10 erörterten bundesstaatlichen Natur des Reiches zufolge, diejenige des Untertans einer korporativen Gesamtheit, welcher zugleich Mitglied dieser Gesamtheit und Mitträger ihrer Gewalt ist; der Einzelstaat als Untertan ist Pflichtsubjekt, der Einzelstaat als Mitglied dagegen Rechtssubjekt gegenüber der Reichsgewalt. Die Pflichten der Einzelstaaten im Reich („verfassungsmäßige Bundespflichten", Art. 19 RV.) sind nicht völkerrechtliche, sondern staatsrechtliche, nicht Vertragspflichten unter- und gegeneinander, sondern Gehorsamspflichten gegenüber einer staatsrechtlich übergeordneten souveränen Gewalt; die Erfüllung dieser Pflichten ist nicht Selbstbindung an den eigenen, sondern rechtlich notwendige Unterwerfung unter einen fremden, höheren Willen. In alledem zeigt sich der scharfe begriffliche Gegensatz des Reiches, als eines Bundesstaates, zu jeglicher Form des Staatenbundes, insbesondere zu dem ehemaligen Deutschen Bund (s. oben § 6). Jede Anwendung des Völkerrechts auf die Erfüllung oder Nichterfüllung der einzelstaatlichen Pflichten ist absolut ausgeschlossen: niemals kann sich der Einzelstaat als Untertan der Reichsgewalt dieser gegenüber auf das Völkerrecht berufen. Verletzt ein Einzelstaat die Reichsverfassung, so begeht er, bei sonst zutreffenden Merkmalen dieses strafrechtlichen Tatbestandes, allerdings „Hochverrat" (was v. Seydel, Kommentar S. 33, leugnen möchte), nicht bloßen „Vertragsbruch".

Gleiche Gesichtspunkte gelten wie für die Pflichten so für die Rechte der Einzelstaaten. Auch hier muß der Gedanke, als sei das Deutsche Reich ein staatenbündisches Vertragsverhältnis, von vornherein mit allen seinen Konsequenzen abgewiesen werden. Ebensowenig wie die Pflichten stehen die Rechte der Staaten auf dem Boden des Völkerrechts. Sind die Pflichten ihren Trägern von der Reichsgewalt einseitig auferlegt, so sind die Rechte einseitig verliehen. Wie die Auferlegung so kann auch die Verleihung rückgängig gemacht werden durch Ausspruch des hierzu Befugten: dieser ist aber das Reich allein. Was immer an Rechten der Einzelstaaten denkbar und nachweisbar sein mag, es steht unter der gesetzgebenden und verfassungsändernden Gewalt des Reiches, nicht über ihr. —

Die Staatenrechte gliedern sich in drei Gruppen oder Kategorien. Das Wesen jeder der drei ergibt sich aus folgenden Sätzen: Jeder Einzelstaat hat das Recht auf freien Besitz und Gebrauch der ihm durch die Reichsverfassung nicht entzogenen, also belassenen (s. oben § 11, I) Hoheitsrechte. Jeder hat den Anspruch auf Gewährung derjenigen Leistungen, welche dem Reiche seinen Einzelstaaten gegenüber nach Verfassung und Gesetz obliegen. Jeder endlich hat das Recht auf verfassungsmäßige Beteiligung bei der Bildung des Reichswillens [1].

Die erste Gruppe zeigt einen Bestand von Rechten, welche sich der Reichsgewalt gegenüber negativ äußern: die Reichsgewalt soll sich nicht in Angelegenheiten mischen, welche ihr nach der Verfassung entzogen sind, und der Einzelstaat hat einen Rechtsanspruch auf diese Nichtintervention in seine „reichsfreie Sphäre". Letztere umfaßt insbesondere: das Recht ungehinderter gesetzgeberischer, richterlicher und vollziehender Tätigkeit in denjenigen Angelegenheiten, welche Art. 4 RV. nicht zur Kompetenz des Reiches zieht (vgl. oben § 11, II), das Recht des Vollzuges der Reichsgesetze unter Aufsicht des Reiches, das Recht der Einzelstaaten, unter-

[1] Diese Dreiteilung ist im wesentlichen derjenigen analog, welche Jellinek seinem System der subjektiven öffentlichen Rechte mit der Terminologie: „negativer", „positiver", „aktiver" Status zugrunde legt. Vgl. Jellinek, System S. 94 ff., 294 ff., sowie unten § 17.

einander und mit dem Ausland nach Maßgabe der Regeln des Völkerrechts Verkehr zu pflegen, soweit die Reichsverfassung dem nicht entgegensteht (vgl. unten § 45).

Im Gegensatz zu dieser ersten Kategorie der Staatenrechte weist die zweite einen positiven Charakter auf; die Mitglieder des Reiches begehren vom Reich ein dare facere praestare. Hierher gehörig: der Anspruch des Einzelstaates auf den Schutz des Reiches, dem Auslande gegenüber durch Anwendung der den deutschen Einzelstaaten versagten Machtmittel des Völkerrechts, anderen Einzelstaaten gegenüber durch Handhabung des obersten Richteramtes gemäß Art. 76 RV. Ferner: Anspruch der Staaten auf Gewährung der ihnen zustehenden Dotationen aus der Reichskasse („Überweisungen"; s. unten § 47).

Die dritte Gruppe der Staatenrechte enthält die Mitgliedschaftsrechte der Einzelstaaten im engeren und eminenten Sinne (aktive Mitgliedschaftsrechte). Es zeigt sich hier, daß das bundesstaatliche Prinzip der Beteiligung der Einzelstaaten an der Bildung des Reichswillens nicht nur einerseits einen objektivrechtlichen Verfassungsgrundsatz darstellt, sondern auch andererseits einen Komplex subjektiver Rechte erzeugt: jeder Einzelstaat hat einen Rechtsanspruch darauf, an der Bildung des Willens der Reichsgewalt denjenigen Anteil zu nehmen, welchen nach Art und Maß die Reichsverfassung bestimmt. Individualrechtliche Analogie: die staatsbürgerlichen oder politischen Rechte der einzelnen im konstitutionellen Staate. Es gehören zu der hier in Rede stehenden Kategorie von Staatenrechten: das Recht auf Vertretung im Bundesrate und dessen Ausschüssen nach Maßgabe von Art. 6 und 8 der RV. sowie die Präsidialrechte Preußens (Anrecht auf die Kaiserwürde, Vorsitz und Vetorechte im Bundesrat, Art. 5 Abs. 2 und 37 RV.).

II. **Gleichberechtigung und Sonderrechte.** — Die ausländischen Bundesstaaten, Nordamerika und die Schweiz, führen den Grundsatz der Gleichberechtigung der Staaten (Kantone) im Verhältnis zur Bundesgewalt streng durch; anders und abweichend die Reichsverfassung. Nur im Bereiche der oben als zweite Gruppe der Staatenrechte ausgesonderten, positiven Ansprüche der Einzelstaaten an das Reich herrscht gleiches Recht für alle, sofern hier wenigstens der Art nach kein Recht besteht, welches nicht jedem Einzelstaate zustünde. Dagegen sind im Bereiche der oben als Gruppe 1 und 3 vorgestellten Rechte mannigfache Ungleichheiten bemerkbar: der eine Staat hat materiell weitergehende Rechte als der andere. Beispielsweise erfreut sich Bayern einer größeren reichsfreien Sphäre als alle anderen Einzelstaaten; in diesem Staate hat die Reichsgewalt eine weit geringere Kompetenz als in Württemberg oder Sachsen. Anderseits hat Bayern einen stärkeren Einfluß auf die Bildung des Reichswillens als Württemberg und Preußen wiederum einen stärkeren Einfluß als Bayern: Bayern hat 6 Stimmen im Bundesrate, Preußen 17, dazu die Präsidialrechte. Es gibt also faktische Ungleichheiten sowohl im Bestande der negativen wie der aktiven Staatenrechte. Aus dieser Tatsache darf man jedoch nicht ohne weiteres den Schluß ziehen, daß jedes Mehr an Freiheit oder Macht, welches ein Einzelstaat im Vergleich mit anderen besitzt, für ihn ein Privilegium im Rechtssinne, ein Sonderrecht bedeute. Das Wesen des Sonderrechts beruht darin, daß es ein Ausnahmerecht, die Durchbrechung einer Regel darstellt. Die Behauptung, daß jede durch die Reichsverfassung angeordnete tatsächliche Bevorzugung eines Einzelstaates vor anderen den Gegenstand eines Sonderrechts bilde, unterstellt daher als allgemeine Regel des Reichsverfassungsrechts die abstrakte Gleichberechtigung aller Staaten, — eine, wie oben hervorgehoben, unrichtige Unterstellung. Häufig ist das, was objektiv als Rechtsungleichheit, als Bevorrechtung eines Staates erscheint, gerade kein Sonderrecht, weil damit keine Ausnahme von einer Regel statuiert, vielmehr einer Regel Ausdruck gegeben, ein Verfassungsprinzip nicht durchbrochen, sondern bestätigt und ausgestaltet werden wollte. Dieser Gesichtspunkt trifft jedenfalls zu bei den Ungleichheiten im Bestande der aktiven Mitgliedschaftsrechte, insbesondere bei der Abstufung des Stimmgewichts der Staaten im Bundesrat. Mit der Zuteilung einer erhöhten Stimmenzahl an die größeren Einzelstaaten, mit der Anordnung, daß Bayern sechs Stimmen hat, Lippe oder Lübeck nur eine, bewirkt die Reichsverfassung nicht eine Ausnahme von der Regel, sondern sie bringt eine Regel — die nämlich, daß das Stimmgewicht jedes Einzelstaates im Bundesrate nach seiner Größe und politischen Bedeutung abgewogen sein soll — zur Geltung.

Wahrhafte Sonderrechte, Privilegien im Rechtssinne kennt die Reichsverfassung nur in Gestalt einmal der verfassungsmäßigen Sonderrechte oder „Reservatrechte" (Art. 78 Abs. 2 RV.) und sodann der singulären vertragsmäßigen Sonderrechte.

1. Mit dem — von der RV. selbst nicht angewandten — Ausdruck „Reservatrechte" bezeichnet der Sprachgebrauch der staatsrechtlichen Literatur und des politischen Lebens diejenigen Staatenrechte, welche Art. 78 Abs. 2 RV. mit der Wendung „bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit" umschreibt, und denen dort ein erhöhter Schutz gewährt ist durch die Anordnung, daß die Verfassungsvorschriften, auf welchen dergleichen Rechte beruhen, nicht im Wege des gewöhnlichen Verfassungsänderungsverfahrens (Art. 78 Abs. 1), sondern nur durch ein „mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" erlassenes verfassungsänderndes Reichsgesetz abgeändert werden können. Im Hinblick auf die Tragweite dieser besonderen Erschwerung gewisser Verfassungsänderungen ist es von großer praktischer Bedeutung, festzustellen, welche Rechte und Verfassungsvorschriften Art. 78 Abs. 2 meint.

Die Frage ist bestritten. Während die eine Meinung (zuerst aufgestellt von dem sächsischen Minister Frhr. v. Friesen, in der Literatur vertreten durch Laband und v. Seydel: vgl. Meyer-Anschütz § 164 Anm. 19) den Schutz des Art. 78 Abs. 2 auf sämtliche objektive Ungleichheiten im Bestande der Staatenrechte, mithin auf alle Fälle, wo ein Staat vor irgendeinem andern faktisch etwas voraus hat, erstrecken und insbesondere auch das Recht jedes Einzelstaates auf die ihm durch Art. 6 RV. verliehene Stimmenzahl im Bundesrate hierher beziehen will, haben andere — G. Meyer, Haenel, Zorn, Jellinek (vgl. die näheren Angaben bei G. Meyer-Anschütz a. a. O.) — sich im wesentlichen dahin geeinigt, daß Art. 78 Abs. 2 nur solche Vorschriften der Reichsverfassung (dieser selbst, nicht anderer Reichsgesetze!) im Sinne habe, welche Privilegierungen im Gebiete der negativen Staatenrechte (oben S. 74, erste Gruppe) gewähren, welche m. a. W. durch singuläre Erweiterungen der reichsfreien Sphäre für gewisse Einzelstaaten Exemtionen von der gemeingültigen Reichskompetenz[1] begründen. Dieser letzteren Meinung dürfte beizupflichten sein. Und zwar aus Gründen, die sich einerseits aus der Entstehungsgeschichte, anderseits aus dem Wortlaut und dem allgemeinen Charakter der Bestimmung des Art. 78 Abs. 2 RV. ergeben.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 78 Abs. 2 RV. geht auf die Novemberverträge, genauer bis auf das Schlußprotokoll zu dem mit Baden und Hessen geschlossenen Vertrage vom 15. November 1870 (oben S. 61) zurück. Der norddeutschen Bundesverfassung war eine gleich- oder ähnlich lautende Vorschrift fremd, eine Tatsache, die sich jedenfalls dann zwanglos und einfach erklärt, wenn man annimmt, daß sich Art. 78, Abs. 2 auf Rechte beziehe, welche der Norddeutsche Bund nicht oder doch nur in verschwindendem Maße kannte, d. h. eben auf die Privilegierungen der reichsfreien Sphäre, die Exemtionen. Die einzige Exemtion, welche der Text der nordd. BV. (Art. 34) bewilligt, ist das Recht der Hansestädte auf Ausschluß vom Bundeszollgebiete; eine allgemeine Schutzvorschrift für Exemtionen nach Art. des nachmaligen Art. 78 Abs. 2 wäre daher damals gegenstandslos gewesen (die hanseatische Exemtion war durch die auch in die RV. übergegangene besondere Bestimmung geschützt, daß sie so lange bestehen solle, bis die freien Städte selbst ihre Aufhebung beantragen würden). Erst mit der Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Reiche erschienen, durchweg als Zugeständnisse an die neu eintretenden süddeutschen Staaten, ganz besonders an Bayern, Exemtionen in größerer Anzahl und Bedeutung: die Südstaaten „reservierten" sich bei ihrem Eintritt in das Reich gewisse, normalerweise dem Reiche anheimfallende Stücke ihrer Kompetenz: Reservate, welche ihnen von seiten der Reichsgewalt als Ausnahme- und Sonderrechte bewilligt wurden. Nur auf diese Exemtionen bezieht sich die zuerst, wie erwähnt, in dem badisch-hessischen Schlußprotokoll auftauchende, dann als Art. 78 Abs. 2 in den Text der RV. aufgenommene Schutzvorschrift. Die Richtigkeit dieser Interpretation ergibt sich insbesondere auch aus dem bayerischen Vertrage vom 23. November 1870. Ziff. V dieses Vertrages lautet: „Diejenigen Vorschriften der Verfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner

[1] Oben § 11, III.

Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, *insbesondere, soviel Bayern angeht, die unter Ziffer III dieses Vertrages aufgeführten Bestimmungen* können nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaates abgeändert werden." In Ziff. III sind nun aber nicht die besonderen Mitgliedschaftsrechte Bayerns, z. B. sein Recht auf sechs Stimmen im Bundesrate, *sondern nur die Exemtionen dieses Staates von der Reichskompetenz* aufgeführt. — Weitere Belege für die hier vertretene Auslegung des Art. 78 Abs. 2 liefert sodann einmal der Wortlaut der Bestimmung (er spricht von Rechten „*einzelner*", nicht „*der* einzelnen" Bundesstaaten, meint also wohl nicht Rechte, die *allen* einzelnen, sondern solche, die nur *wenigen* Staaten zustehen; verstärkte Mitgliedschaftsrechte haben viele Staaten: Exemtionen dagegen genießen nur Bayern, Württemberg, Baden, Bremen und Hamburg), sowie folgende Erwägung: Art. 78 Abs. 2 ist Ausnahmesatzung (reguläres Verfassungsänderungsverfahren: Art. 78 Abs. 1), daher *strikt*, d. h. jedenfalls so zu interpretieren, daß der gewährte außerordentliche Schutz — Veto des Berechtigten gegen Abänderung seiner Berechtigung — nur *wirklichen Sonderrechten, Privilegien*, zugute kommt. Dies ist die offensichtliche ratio legis: besonderer Schutz für besondere Rechte. Der Charakter von Sonderrechten, Ausnahmen von dem Regelrecht, eignet nun allerdings den *Exemtionen* — es ist in jeder Hinsicht eine Ausnahmeerscheinung, wenn die kaiserliche Befehlsgewalt über das Reichsheer den bayerischen Truppen gegenüber in Friedenszeiten nicht gilt —, *nicht aber*, wie oben bereits hervorgehoben, den Rechten der größeren Einzelstaaten auf verstärkte Beteiligung bei der Bildung des Reichswillens. Die Bemessung des Stimmgewichts im Bundesrate nach der Größe der Staaten, die Übertragung der Präsidialrechte an Preußen — dies sind leitende politische und staatsrechtliche Grundsätze der Reichsverfassung, und ist es daher keine ausnahmsweise Vergünstigung, sondern nur eine gerechte Würdigung des Größenverhältnisses, wenn Bayern zwei Stimmen im Bundesrate mehr hat als Sachsen und Württemberg, wie es denn vollends ganz absurd wäre, die Präsidialrechte Preußens als privilegmäßige Singularität und nicht als einfachen Ausdruck eines der Reichsverfassung immanenten, sie von Anfang bis zu Ende beherrschenden Prinzips aufzufassen.

Nach alledem bezieht sich Art. 78 Abs. 2 *nicht* auf die Ungleichheiten im Bestande der aktiven Mitgliedschaftsrechte, insbesondere nicht auf die Stimmrechte im Bundesrat und nicht auf die Präsidialrechte Preußens, sondern nur auf die Privilegierungen, welche die reichsfreie Sphäre mancher Einzelstaaten genießt, — auf die Exemtionen von der gemeingültigen Reichskompetenz, soweit sie auf „Vorschriften der Reichsverfassung" (s. d. Wortlaut des Art. 78 Abs. 2) beruhen. Solche, Reservatrechte gewährende Vorschriften der RV. sind: Art. 4 Nr. 1 (Bayern), 34 (Bremen und Hamburg), 35 Abs. 2 (Bayern, Württemberg, Baden), 46 Abs. 2 (Bayern), 52 (Bayern, Württemberg), Schlußbestimmung zu Abschnitt XI (Bayern, Württemberg) und zu Abschn. XII (Bayern). — Über den Sinn der Worte „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" im Art. 78 s. unten § 20 S. 97, 100. —

2. Neben den soeben erörterten Reservatrechten des Art. 78 Abs. 2 gehen nun noch einige wenige andere Sonderrechte her, auf welche sich diese Verfassungsvorschrift um deswillen nicht bezieht, weil sie nicht auf Normen der Reichsverfassung, sondern auf besonderen Verabredungen der Novemberverträge beruhen, die durch das Publikationsgesetz zur Reichsverfassung (§ 3) zwar in Geltung erhalten, nicht aber in die Verfassung aufgenommen, auch nicht zu integrierenden Bestandteilen derselben erklärt worden sind: auf den *Schlußprotokollen* vom 15., 23. und 25. November 1870. Die hierauf sich gründenden Staatenrechte kann man *vertragsmäßige* Sonderrechte nennen (zum Unterschied von den oben unter 1. besprochenen *verfassungsmäßigen* Rechten), weil ihr Fundament noch heute in einem von dem verpflichteten Teil, der Reichsgewalt, in Gesetzesform (§ 3 a. a. O.) anerkannten und bekräftigten Vertragsverhältnis erblickt werden muß. Diese vertragsmäßigen Sonderrechte sind an Zahl und Bedeutung nur gering. Es gehören hierher: die Exemtion *Bayerns* von der Immobiliarversicherungsgesetzgebung des Reiches (bayr. Schlußprot. v. 23. Nov. 1870 IV), das Recht Bayerns auf den Vorsitz im Bundesrat bei Verhinderung Preußens (das. IX) und zwei Zusicherungen, welche *Württemberg* in bezug auf künftige Maßnahmen der Eisenbahn- und Postgesetzgebung des Reiches erhalten hat (württemb. Schlußprot. v. 25. Nov. 1870 Nr. 2

und 3). Es liegen hier Bindungen der Reichsgewalt vor, welche von ihr selbst in modum pacti gemeint sind. Will das Reich sich ihrer entledigen, so bedarf es hierzu — wofern materielles Unrecht vermieden werden soll — der Zustimmung der Berechtigten. Wie diese Zustimmung erklärt wird, ist gleichgültig. Abgabe der Stimme des betreffenden Staates im Bundesrate für ein sein Sonderrecht abänderndes oder aufhebendes Reichsgesetz ist eine ausreichende Form.

Zweites Kapitel.

Die natürlichen Grundlagen des deutschen Staates (Land und Leute).

I. § 14. Das Gebiet[1].

Vgl. zunächst die allgemeinen Bemerkungen oben S. 6, 7. Die besondere Gestaltung der Gebietshoheit in Deutschland als in einem Bundesstaate mit unmittelbar Land und Leute beherrschender Zentralgewalt ist die, daß eine doppelte Gebietshoheit besteht; jeder Streifen deutschen Landes gehört zu einem Einzelstaate und mit diesem zum Reiche, steht mithin unter der Gebietshoheit des Einzelstaates und des Reiches zugleich. Nur in den reichsunmittelbaren Gebieten (oben § 11 III), dem Reichslande Elsaß-Lothringen und den Schutzgebieten, gilt dieser Grundsatz natürlich nicht: in Ermangelung einer Landesstaatsgewalt herrscht dort das Reich auch gebietshoheitlich allein, gibt es nur eine Gebietshoheit, und diese ist des Reichs.

Die Frage nach der Kompetenzabgrenzung zwischen den beiden konkurrierenden Gebietshoheiten, der des Landes und der des Reiches, ist grundsätzlich nicht anders zu beantworten als die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Reichs- und Einzelstaatsgewalt überhaupt: s. oben § 11. Soweit dem Reiche auf Grund seiner Verfassung Kompetenzen beigelegt sind — z. B. das Recht, Krieg zu führen und Frieden zu schließen, Art. 11 —, stehen ihm auch diejenigen gebietshoheitlichen Rechte zu, welche mit jenen Kompetenzen untrennbar verbunden sind, und ohne welche die Kompetenzen nicht oder nicht vollständig ausgeübt werden könnten, — wie etwa, um bei dem angeführten Beispiel zu bleiben, die Befugnis, in Friedensverträgen Reichsgebiet an das Ausland abzutreten. Es reiht sich hieran die weitere, allgemeinere Frage, inwiefern Reich und Einzelstaat überhaupt, jede Gewalt für sich, unabhängig von der anderen, Veränderungen ihres Gebietes, sei es durch Abtretungen, sei es durch Erwerbungen, vornehmen kann. Vor Erörterung dieser Frage sind die Formen zu betrachten, welche das Landesstaatsrecht einerseits, die Reichsverfassung anderseits für Gebietsveränderungen erfordern.

Von den deutschen Landesverfassungen enthält die preußische hierüber die einfachsten und klarsten Vorschriften. Sie legt in Art. 1 den zur Zeit ihres Inkrafttretens bestehenden territorialen status quo fest — „alle Landesteile der Monarchie in ihrem gegenwärtigen Umfange bilden das preußische Staatsgebiet" — und fährt dann, Art. 2, fort: „die Grenzen dieses Staatsgebietes können nur durch ein Gesetz verändert werden". Das hiermit ausgesprochene Erfordernis der Gesetzesform, d. h. eines in verfassungsmäßigem Zusammenwirken von Krone und Volksvertretung ergehenden Staatswillensaktes, erstreckt sich auf alle Grenzveränderungen, auf Gebietserwerbungen nicht minder wie auf Gebietsabtretungen. Weder Annexionen noch Zessionen darf in Preußen die Krone ohne Zustimmung des Landtags vornehmen. Anders nach dem Staatsrecht der Mittelstaaten. Hier wird die landtägliche („ständische") Zustimmung nur für die Abtretung von Staatsgebiet erfordert, während die auf Erwerbungen gerichteten Regierungsakte des Staatsoberhauptes solcher Zustimmung nicht bedürfen. Für Württemberg

[1] Meyer-Anschütz § 74; Laband 1 §§ 21—23; v. Seydel, Komm. z. RV., Anmerkungen zu Art. 1; derselbe, Bayer. Staatsrecht 1 § 83; v. Roenne-Zorn, Staatsr. d. preuß. Monarchie 1 § 11; Anschütz, Preuß. Verfassungsurkunde 1 70 ff.; Fricker, Vom Staatsgebiete (1867); derselbe, Gebiet und Gebietshoheit (1901); W. van Calker, Besprechung der letzteren Schrift Frickers in den Krit. Vierteljahrsschrift, 3. Folge, 10 603 ff.; Bansi in Hirths Annalen 1898 S. 641 ff.; Fleischmann, Art. „Landesgrenze" in seinem Wörterb. des Staats- und Verwaltungsrechts.

und Sachsen ergibt sich dies aus dem Wortlaut der Verfassungen (württ. Verfass. §§ 2 und 85; sächs. Verfass. § 2). Die bayerische und die badische Verfassungsurkunde enthalten sich jedweder Spezialbestimmung über die Vornahme von Gebietsveränderungen und sprechen nur den allgemeinen Satz aus, daß das Staatsgebiet „unteilbar und unveräußerlich" sei (bayr. Verfass. Tit. III § 1; bad. Verfass. § 3). Hierüber ist folgendes zu bemerken: soweit dieses Teilungs- und Veräußerungsverbot sich gegen privatrechtliche Handlungen des Monarchen oder des regierenden Hauses richten will (Kauf-, Tausch-, Erbverträge, Testamente), enthält es eine Selbstverständlichkeit, eine heute überflüssige Vorkehr gegen Mißbräuche, welche dermalen ohnehin unmöglich sind, weil ihnen der Rechtsboden, auf dem sie gedeihen konnten und gediehen, die privatrechtlich-patrimoniale Staatsauffassung, durch den Sieg des modernen Staatsgedankens entzogen ist. Soweit aber jener Satz nicht sowohl dem Landesherrn und seinem Hause als dem Staate selbst die Veräußerung und Teilung seines Territoriums verbieten will, ist ihm nicht dasjenige Maß verbindlicher Kraft beizulegen, welches ihm anscheinend innewohnt. Er macht nämlich Gebietsabtretungen durch staatsrechtliche Dispositionen weder faktisch noch auch rechtlich unmöglich, sondern besagt nur, daß jede „Veräußerung und Teilung", also jede Verkleinerung des Staatsgebietes, eine Verfassungsänderung ad hoc involviert und anders als in den Formen der verfassungsändernden Landesgesetzgebung nicht vorgenommen werden darf, — während von Gebietserwerbungen hier überall nicht die Rede ist und sie somit, bei dem sonstigen Schweigen der Verfassungen über die Kompetenz, nach dem diese und alle anderen deutschen Landesverfassungen beherrschenden Prinzip (oben S. 42—44 und unten § 26) in den Bereich der monarchischen Prärogative fallen, durch Akt des Staatsoberhauptes ohne Gesetzesform, ohne Zustimmung der Volksvertretung (also im Verwaltungswege) rechtsgültig bewirkt werden können.

Was nun die Formen anlangt, in denen die Grenzen des Reichsgebietes verändert werden kannen, so enthält die Reichsverfassung hierüber keine ausdrückliche Bestimmung. Die Entscheidung der Frage ist aber aus Art. 1 und 78 RV. zu entnehmen. Art. 1 handelt vom Reichsgebiet — „Bundesgebiet", wie die Überschrift sagt. Es heißt dort: „das Bundesgebiet besteht aus den Staaten ..." (folgen die Namen der 25 Einzelstaaten). Damit wollte gesagt sein: als Reichsgebiet wird bezeichnet und verfassungsrechtlich festgelegt die Gesamtheit der Gebiete der 25 Einzelstaaten in dem territorialen Bestande der Gegenwart, d. h. zur Zeit des Inkrafttretens der RV.; die Reichsgrenzen sind die damaligen Auslandsgrenzen der Einzelstaaten. Jede Veränderung dieser Grenzen, sei es durch Erwerbungen vom Ausland, sei es durch Abtretung an dasselbe, schließt mithin eine Abänderung des Art. 1 RV. in sich und bedarf der Form eines verfassungsändernden (gemäß Art. 78 Abs. 1 RV. im Bundesrate dem Veto einer Minderheit von 14 Stimmen unterliegenden) Reichsgesetzes. Beispiele solcher Reichsgesetze: Gesetz, betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche, vom 9. Juni 1871; Gesetz, betr. die Vereinigung von Helgoland mit dem Deutschen Reiche, vom 15. Dezember 1890; die zwei Gesetze über die Verlegung der deutsch-österreichischen und der deutsch-dänischen Grenze, beide vom 22. Januar 1902; Gesetz, betr. die Verlegung der deutsch-schweizerischen Grenze, vom 31. Juli 1908. Zum Reichsgebiet gehört nach dem Reichsgesetz, betr. die Einführung der Verfassung in Elsaß-Lothringen, vom 25. Juni 1873, § 2, auch das Reichsland Elsaß-Lothringen; die aus Art. 1 RV. abgeleitete Regel über die Veränderung der Auslandsgrenzen des Reichs bezieht sich mithin auch auf die Auslandsgrenzen von Elsaß-Lothringen. Nicht dagegen bilden die Schutzgebiete (unten § 25) einen Bestandteil des Reichsgebietes im Sinne von Art. 1 RV. Hieraus und aus der dem Kaiser durch das Schutzgebietsgesetz § 1 eingeräumten Machtvollkommenheit (unten S. 120) konnte man folgern, daß die Grenzen der Schutzgebiete durch Kaiserliche Verordnung ohne Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren des Reichs abgeändert werden durften. Indessen ist diese Zuständigkeit des Kaisers neuerdings eingeschränkt worden: das (aus Anlaß des deutsch-französischen Gebietsaustausches in Zentralafrika auf Initiative des Reichstags ergangene) Gesetz vom 16. Juli 1912 (RGBl. 443) bestimmt: „Zum Erwerb und zur Abtretung eines Schutzgebietes oder von Teilen eines solchen bedarf es eines Reichsgesetzes. Diese Vorschrift findet auf Grenzberichtigungen keine Anwendung."

Es ist jetzt auf die Frage zurückzukommen, ob das Reich und die Einzelstaaten Verände-

rungen ihrer Gebiete selbständig und unabhängig voneinander vornehmen dürfen, oder ob und inwieweit zu gebietsverändernden Dispositionen ein Zusammenwirken der Reichs- und der beteiligten Landesstaatsgewalt erforderlich ist. Die verschiedenen möglichen Fälle sind zu unterscheiden.

A. Gebietsabtretungen. 1. Abtretung von Reichsgebietsteilen an das Ausland. Nach den oben angegebenen allgemeinen Grundsätzen reicht die Gebietshoheit des Reichs, sofern sie mit der Gebietshoheit der Einzelstaaten zusammentrifft, nicht weiter als die aktuelle Kompetenz des Reichs überhaupt und ist hieraus, wie geschehen, zu folgern, daß die Zession von Reichsgebiet, welches zu einem Einzelstaate gehört, von der Reichsgewalt ohne und wider den Willen dieses Einzelstaates rechtsgültig nur verfügt werden darf im Gefolge der Ausübung einer dem Reiche zustehenden Kompetenz, welche die Vornahme von Gebietszessionen gegebenenfalls von selbst mit sich bringt. Die oben beispielsweise angeführte Kompetenz des Reiches zum Abschluß von Friedensverträgen und folgeweise auch zu Abtretungen von Gebietsteilen eines Einzelstaates, ja selbst ganzer Einzelstaaten an das Ausland ist nach dem geltenden Verfassungsrecht die einzige dieser Art. Allein und unbeschränkt zuständig ist das Reich selbstverständlich zur Abtretung solcher Teile bzw. Pertinenzen seines Gebietes, welche einer Einzelstaatsgewalt nicht unterworfen sind (Reichsland, Schutzgebiete).

Im übrigen, also im allgemeinen, gehört die Vornahme von Gebietszessionen zur Zuständigkeit der Einzelstaaten. Es ist ihnen durch die RV. nicht verboten, also erlaubt, aus gleichviel welchen Beweggründen (z. B. zu Grenzregulierungszwecken) Gebietsteile an das Ausland abzutreten. Nur daß sie freilich außerstande sind, durch derartige Dispositionen die in Art. 1 RV. festgelegte Reichsgrenze zu ändern. Um die von dem beteiligten Einzelstaate an den auswärtigen Staat zedierte Fläche aus dem Reichsverbande zu entlassen, bedarf es noch eines Weiteren: einer dem einzelstaatlichen Zessionsakt (dem principale) als notwendiges accessorium hinzutretenden, in den Formen des verfassungsändernden Reichsgesetzes sich vollziehenden Erklärung der Reichsgewalt. So sind die zwischen Baden und der Schweiz wegen Regulierung der Grenze bei Konstanz bzw. Basel abgeschlossenen Verträge vom 28. April 1878 und 21. Dez. 1906 durch zwei Verträge des Reiches mit der Schweiz vom 24. Juni 1879 (RGBl. 307) und vom 29. Okt. 1907 (RGBl. 494) „für das Reich als rechtsgültig anerkannt" worden (es muß vorausgesetzt werden, daß bei der Genehmigung dieses Reichsvertrages durch Bundesrat und Reichstag die Formen der Verfassungsänderung beobachtet sind); — so hat ferner das Reich vermittelst der oben erwähnten, materiell verfassungsändernden Reichsgesetze vom 22. Januar 1902 (RGBl. 31, 32) seine „Zustimmung" dazu erteilt, daß Preußen gewisse, genau bezeichnete Gebietsteile an Österreich bzw. an Dänemark abtrete (ähnlich RG. über die Verlegung der deutsch-schweizerischen Grenze vom 31. Juli 1908, RGBl. 497).

2. Zu Abtretungen von Landesteilen eines Einzelstaates an einen andern Einzelstaat bedarf es der Mitwirkung und Zustimmung der Reichsgewalt nicht, da hierdurch das Reichsgebiet nicht verändert, die Reichsgrenzen nicht verschoben werden: nur die Auslands-, nicht die Binnengrenzen der deutschen Einzelstaaten sind durch Art. 1 RV. als Reichsgrenze festgelegt. In der Folgerichtigkeit dieses Grundsatzes ist aber die Notwendigkeit der Reichsgenehmigung selbst für den Fall in Abrede zu stellen, wo es sich um die Abtretung eines Einzelstaates im ganzen, um die Vereinigung desselben mit einem anderen Einzelstaate handelt. (Bestritten. Zustimmend: Laband 1 130 ff., Schulze, Deutsches Staatsrecht 2 § 246 S. 8 ff.; dagegen v. Seydel, Komm. S. 37; Haenel, Staatsr. 1 347, 348.) So erfolgte die Umwandlung der Personalunion zwischen Preußen und dem Herzogtum Lauenburg in eine vollständige Inkorporation Lauenburgs in Preußen 1876 ohne Intervention der Reichsgewalt; so würde z. B. durch einen Staatsvertrag zwischen Preußen und dem mit ihm schon jetzt durch sog. Akzessionsverträge aufs engste verbundenen Fürstentum Waldeck die Vereinigung dieses Kleinstaates mit der preußischen Monarchie bewirkt werden können (analoger Vorgang: Vereinigung der hohenzollernschen Fürstentümer mit Preußen durch den oben S. 13 erwähnten Staatsvertrag vom 7. Dezember 1849) [1].

[1] Die Rechtsbeständigkeit solcher Fusionen und Inkorporationen — gleichviel, aus welchem Grunde sie eintreten: Thronfolgerecht, Staatsverträge usw. — ist also durch die Genehmigung

B. Gebietserwerbungen. 1. Erwerb durch das Reich. Daß dem Reiche das Recht zusteht, Gebietserwerbungen zu machen, und zwar auf Grund aller — originären und derivativen — Erwerbsarten, welche das Völkerrecht kennt, folgt aus seiner Eigenschaft als souveräner Staat. Die Gebietshoheit des Reichs entfaltet sich hier vollkommen unbeschränkt, da ein Zusammentreffen mit der einzelstaatlichen Gebietshoheit dort, wo bisher kein Reichsgebiet, also auch kein Einzelstaatsgebiet war, nicht in Frage kommt. Die Einbeziehung der — gleichviel, wie und von wem — völkerrechtlich erworbenen Fläche in das Reichsgebiet erheischt, wie oben S. 79 hervorgehoben, die Form eines verfassungsändernden Reichsgesetzes; dieselbe Form ist erforderlich und ausreichend für die weiterhin zu treffende Bestimmung über die staatsrechtliche Natur und Zugehörigkeit des neuen deutschen Landes. In letzterer Beziehung ist viererlei möglich: Vereinigung mit einem der bestehenden Einzelstaaten, Vereinigung nur mit dem Reich ohne Einverleibung in das Gebiet eines Einzelstaates, Formierung eines neuen, 26ten Einzelstaates aus dem erworbenen Gebiet, Erklärung der Erwerbung zum Schutzgebiet. Der erste dieser Wege wurde eingeschlagen bei der Erwerbung von Helgoland: durch Reichsgesetz vom 15. Dezember 1890 wurde diese Insel dem Reichsgebiet einverleibt und gleichzeitig ihre Vereinigung mit Preußen von Reichs wegen genehmigt, eine Vereinigung, welche sodann, der preußischen Verfassung entsprechend (s. oben S. 78), im Wege der Landesgesetzgebung verfügt wurde (preußisches Gesetz vom 18. Februar 1891, GS. 11). Der zweite mögliche Weg ist der bei dem Erwerb von Elsaß-Lothringen beschrittene (s. darüber unten § 24). Für die dritte Modalität, die Kreation eines neuen Einzelstaates, bietet die Geschichte des Reiches einen Vorgang bisher nicht dar. Daß zu einer solchen Kreation, also zur Aufnahme eines neuen Mitgliedes in den Reichsverband, die Zustimmung aller Einzelstaaten erforderlich sei (wie, vom Standpunkt seiner oben S. 64 ff. zurückgewiesenen Reichsauffassung aus, v. Seydel, Komm. S. 27, und der hier in dessen Gedankenbahnen wandelnde Zorn, Staatsr. 1 95 ff., behaupten), ist unrichtig. Ein Akt der Reichsgewalt in den Formen der Verfassungsänderung (letzteres wegen Ergänzung des Staatenverzeichnisses in Art. 1 RV.) ist zur Erreichung des in Rede stehenden Zweckes einerseits genügend, anderseits notwendig. — Die Erklärung einer Gebietserwerbung zum Schutzgebiet bzw. die Vereinigung derselben mit einem bestehenden Schutzgebiet erfordert ein (einfaches, nicht verfassungsänderndes) Reichsgesetz; vgl. RGes. vom 16. Juli 1912, oben S. 79.

2. Erwerb durch die Einzelstaaten. Über Erwerbungen eines Einzelstaates von einem anderen s. oben unter A 2. Was den Erwerb außerdeutschen Gebietes durch die Einzelstaaten anlangt, so wird solcher von der herrschenden Meinung (Laband, G. Meyer, Haenel) ohne Reichsgenehmigung für unzulässig, von v. Seydel, Komm. zu RV. Art. 1 N. III, dagegen für zulässig erklärt, mit der Begründung, nirgends stehe geschrieben, daß dergleichen Gebietserwerbungen den Einzelstaaten verboten seien; also seien sie erlaubt. Diese Deduktion ist formell zutreffend, erschöpft aber die Frage nicht. Denn wenn auch zuzugeben ist, daß die völkerrechtliche sowie die landesstaatsrechtliche Gültigkeit der Gebietserwerbung von der Zustimmung des Reiches nicht abhängt, so bedarf doch der Einzelstaat, welchem außerdeutsches Gebiet (etwa durch Thronfolgerecht oder Staatsvertrag) zufällt, jener Zustimmung jedenfalls zur Aufnahme des Gebietszuwachses in das Reich. Es steht nun vollkommen im Ermessen der Reichsgewalt, diese Zustimmung in der gewiesenen Form des Verfassungsänderungsgesetzes zu erteilen oder aber sie zu versagen und damit den beteiligten Einzelstaat ins Unrecht, nämlich in einen Widerspruch mit seinen Bundespflichten zu setzen, den Bundespflichten, welche den Einzelstaaten gebieten, mit ihrem ganzen Herrschaftsbereich dem Reiche anzugehören (Laband 1 198, 199), und ihnen die Inanspruchnahme und Behauptung einer

des Reichs nicht bedingt. Eine andere Frage ist die, welche Rückwirkungen die vollzogene Veränderung in dem Staatenbestande auf die Reichsverfassung, insbesondere auf die Stimmenverteilung im Bundesrate, äußert. Die Entscheidung hierüber steht allein bei der Reichsgewalt, und zwar zunächst bei dem Bundesrate, welcher — vorbehaltlich der endgültigen Ordnung der Angelegenheit durch ein Verfassungsgesetz des Reiches — darüber zu beschließen haben würde, ob die Stimme des untergegangenen Staates als erloschen zu behandeln oder dem Staate, in welchen jener einverleibt worden ist, zugewachsen sei (vgl. Schulze, Deutsch. Staatsr. 2 S. 8 ff.).

Machtstellung außerhalb des Reichs schlechthin verbieten. Die vorgestellte Situation würde zuletzt damit endigen, daß der Einzelstaat, welcher sich ohne Vorwissen und wider das Interesse des Reichs mit fremdem Gebiet vergrößert hat, durch exekutivische Anordnungen und Maßregeln der Reichsgewalt (Art. 19 RV.) gezwungen wird, seine Erwerbung wieder aufzugeben.

II. Die Angehörigen.

§ 15. 1. Staatsangehörige und Fremde[1].

Der moderne Staat beruht, wie oben § 1 S. 5 ff. dargelegt, auf dem Genossenschaftsgedanken; er ist ein korporativer Verband, dessen Mitglieder Menschen sind. Diese Mitglieder heißen in dieser ihrer Eigenschaft Staatsangehörige; sie unterscheiden sich nach Recht und Pflicht scharf von den Individuen, die in einem Staate wohnen oder sich dort aufhalten, ohne ihm anzugehören: den Fremden. Inhalt der Staatsangehörigkeit ist ein Inbegriff von Pflichten und Rechten gegen den Staat. Die Pflichtseite des Staatsangehörigkeitsverhältnisses wird vorzugsweise mit dem Worte „Untertan", die Rechtsseite mit „Staatsbürger" bezeichnet: der Staatsangehörige als Träger von Pflichten ist und heißt Untertan, als Subjekt von Rechten Bürger seines Staates. Auf die Rechte der Staatsangehörigen gegenüber der Staatsgewalt ist unten, § 17, zurückzukommen.

Im Gegensatz zu den Staatsangehörigen stehen die Fremden. Der bundesstaatliche Charakter des Reichs bringt es mit sich, daß nach deutschem Staatsrecht zwei Kategorien von Fremden zu unterscheiden sind. „Fremder" im Verhältnis zur Reichsgewalt wie zu jeder Einzelstaatsgewalt ist zunächst und im engeren, eigentlichen Sinne der Ausländer, d. h. der Nicht-Reichsangehörige, der Nichtdeutsche. „Fremder" für den Einzelstaat ist ferner aber auch der landesfremde Reichsangehörige, d. h. der Reichsangehörige, welcher und solange er sich in dem Gebiete eines Einzelstaates aufhält, dessen Angehöriger er nicht ist.

Die Stellung der Fremden gegenüber der Staatsgewalt ihres Wohnsitzes bzw. Aufenthaltes ist nun nicht etwa Rechtlosigkeit, verbunden mit Pflichtlosigkeit. Pflichtlos ist der Fremde keinesfalls: mit dem Rechtssprichwort „quod est in territorio est de territorio" wird zutreffend ausgedrückt, daß die Staatsherrschaft ohne Unterschied jeden Gegenstand und jedermann ergreift, der sich innerhalb des Staatsgebietes befindet, — daß also dem Fremden mindestens die Pflicht des Gehorsams gegen die ihn angehenden Gesetze und rechtmäßigen Anordnungen der Aufenthaltsstaatsgewalt obliegt. Andererseits sind, im Kulturstaate unserer Zeit wenigstens, die Fremden auch keineswegs rechtlos. Die systematische Darstellung dieser Materie mit allen Einzelheiten gehört in das Völkerrecht. Diese Disziplin lehrt, inwieweit die Staaten, also auch der deutsche Staat als Reich und Land, rechtlich verpflichtet sind, Fremde i. e. S., Ausländer, in ihrem Gebiete zu dulden (Ausweisungsrecht!), welche Pflichten sie den Geduldeten höchstens auferlegen dürfen, und welche Rechte sie ihnen mindestens gewähren müssen; — kurz, in welchen Grenzen der Staatsgewalt eine differentielle Behandlung der Ausländer im Verhältnis zu den Inländern von Völkerrechts wegen gestattet ist. Die Rechtslehre von der Stellung der Ausländer in Deutschland scheidet demnach hier aus. Dagegen ist näher einzugehen auf jene zweite Kategorie von Fremden i. w. S., auf die landesfremden Reichsangehörigen. Deren Rechts- und Pflichtverhältnis zur Aufenthaltsstaatsgewalt, also zu der Gewalt desjenigen deutschen Einzelstaates, dem sie nicht angehören, wird nämlich nicht durch völkerrechtliche Normen, sondern ausschließlich durch das Staatsrecht, d. h. das Reichsstaatsrecht, bestimmt.

Ein Doppeltes ist vorauszuschicken (s. das Nähere hierüber im nächsten Paragraphen). Einmal die Tatsache, daß die bundesstaatliche Struktur des Reiches jedem Deutschen grund-

[1] v. Frisch, Das Fremdenrecht, die staatsrechtl. Stellung der Fremden (1910); Zorn, Art. „Ausland, Ausländer" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. des Staats- und Verwalt.-Rechts; Anschütz, Preuß. Verfassungsurkunden 1 99 ff. — Aus der völkerrechtlichen Literatur vgl. z. B. Stoerk in v. Holtzendorffs Handb. d. Völkerr. 2 585 ff. Über das Indigenat des Art. 3 RV. vgl. Laband, Staatsr. 1 182 ff. und die dort angegebene Literatur.

sätzlich eine zweifache Staatsangehörigkeit aufprägt: die Reichs- und die Landesangehörigkeit, — er ist Reichsangehöriger, weil und solange er einem der Einzelstaaten angehört. Sodann ein Zweites. Die positiv-rechtliche Ordnung des Erwerbs der Staats-(d. h. der Landes-)angehörigkeit durch das RG. vom 22. Juli 1913 (s. d. nächsten Paragraphen) ist nicht die, daß es eine bloße Wohnsitzfrage wäre, welchem Einzelstaate ein Deutscher angehört, daß etwa die bayerische Staatsangehörigkeit dem Preußen oder Sachsen von Rechts wegen, ohne eigenes Zutun, und ohne daß die bayerische Staatsgewalt es verhindern könnte, durch die bloße Tatsache der Begründung eines Wohnsitzes oder gar eines Aufenthaltes innerhalb Bayerns zufiele. Dem ist nicht so. Der in Bayern wohnende Nichtbayer bedarf vielmehr, um Inländer im Rechtssinne, um Bayer zu werden, der Aufnahme in den bayerischen Staatsverband. Freilich darf ihm diese Aufnahme, wenn er sie beantragt, nicht willkürlich versagt werden: der Erwerb der Staatsangehörigkeit im Staate der „Niederlassung" (s. die nächsten Paragraphen) ist dem landesfremden Deutschen äußerst leicht gemacht. Immerhin: solange er die Aufnahmeurkunde nicht erbeten und erhalten hat, ist er nicht landesangehörig, sondern bleibt landesfremd. Er ist aber in vielen Beziehungen von der Aufenthaltsstaatsgewalt so zu behandeln, als wäre er landesangehörig. Inwiefern dies zu geschehen hat, wie weit die obligatorische Gleichstellung des landesfremden Reichsangehörigen mit dem Inländer reicht, ist durch die Vorschriften der Reichsverfassung (Art. 3) über das „gemeinsame deutsche Indigenat" bestimmt.

Die grundlegende Regel des Art. 3 (Abs. 1) lautet: „Für ganz Deutschland besteht ein gemeinsames Indigenat mit der Wirkung, daß der Angehörige (Untertan, Staatsbürger) eines jeden Bundesstaates in jedem andern Bundesstaate als Inländer zu behandeln und demgemäß zum festen Wohnsitz, zum Gewerbebetriebe, zu öffentlichen Ämtern, zur Erwerbung von Grundstücken, zur Erlangung des Staatsbürgerrechts und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte unter denselben Voraussetzungen wie der Einheimische zuzulassen, auch in betreff der Rechtsverfolgung und des Rechtsschutzes demselben gleich zu behandeln ist." Sinn und Absicht dieser Bestimmung gehen weder dahin, den Begriff der Landes-(Einzelstaats-)angehörigkeit aufzuheben, ihn aufgehen zu lassen in einem unitarischen Reichsbürgerrecht, noch dahin, der partikularen Staatsangehörigkeit jede praktisch-politische Bedeutung zu nehmen [1]. Auch wollte nicht gesagt sein, daß jeder Deutsche in jedem Einzelstaate, wo er Wohnsitz oder Aufenthalt nimmt, Inländer ist. Sondern, daß er dort in den von der Verfassung Art. 3 Abs. 1 bzw. den ergänzenden Reichsgesetzen angegebenen Beziehungen so zu behandeln ist, als wäre er ein Inländer.

Der sachliche Umfang der Gleichstellung des Landesfremden mit dem Inländer ist durch die mit den Worten „und demgemäß" eingeleitete Aufzählung nicht exemplifikativ, sondern erschöpfend bezeichnet. In allen den aufgezählten Beziehungen, aber auch nur in diesen, soll die Gleichberechtigung Platz greifen. Ist sonach das durch Art. 3 Abs. 1 RV. abgesteckte Gebiet rechtlich beschränkt, so reicht es doch tatsächlich außerordentlich weit. Wichtig ist vor allem die zusammenfassende Generalklausel „und zum Genusse aller sonstigen bürgerlichen Rechte". „Bürgerliche Rechte" bedeutet hier weder nur die Privatrechte noch den unten § 17 S. 88 ff. näher erörterten Kreis subjektiver öffentlicher Rechte, sondern, wie nach der richtigen Auslegung der Vorschrift (vgl. insbes. v. Seydel, Komm. zu Art. 3, S. 54) anzunehmen, sämtliche öffentlichen und privaten Rechte, welche nicht unter den Begriff der staatsbürgerlichen oder politischen Rechte (unten § 17, S. 88) fallen. Nur in dem Bereich der politischen Rechte, namentlich also in bezug auf Wahlrecht und Wählbarkeit zu den staatlichen und kommunalen Vertretungen, ist die Landesgesetzgebung dermalen noch ungehindert, die eigenen Staatsangehörigen vor den Landesfremden zu bevor-

[1] Viel weiter in dieser Richtung wollte der preußische Entwurf der Norddeutschen Bundesverfassung vom 15. Dezember 1866, Art. 3, gehen; er beruhte auf dem Prinzip der absoluten und unbeschränkten Gleichberechtigung von Landesfremden und Einheimischen. Die geltende Fassung des Art. 3 RV. entstammt den Amendements der verbündeten norddeutschen Regierungen; s. deren Vorlage an den verfassungsberatenden Reichstag, in übersichtlicher Zusammenstellung mit dem Entwurf vom 15. Dezember 1866 bei Binding, Staatsgrundgesetze Heft 1, größere Ausgabe, 6. Aufl., 83, 84.

zugen, also insbesondere die letzteren von dem Landtags- und Gemeindewahlrecht auszuschließen. „An keinem Punkte kann man Reichsbürgerrecht und Staatsbürgerrecht schärfer auseinanderhalten als durch den Gegensatz zwischen Reichstagswahl und Landtagswahl; hier allein sind beide wirklich getrennt" (Laband 1 161).

Die praktische Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 RV. war ehedem, in den Zeiten des Norddeutschen Bundes und der ersten Reichsjahre, eine größere als heutzutage. Die Bestimmung richtet sich nämlich in erster Linie gegen das Landesrecht, die Landesgesetzgebung; — sie verbietet der letzteren, in den angegebenen Beziehungen den Landesfremden schlechter zu stellen als den Einheimischen. Art. 3 hat also die Verschiedenheit des Partikularrechts und die Möglichkeit freier Betätigung der Landesgesetzgebung auf den Gebieten der wichtigsten bürgerlichen Rechtsverhältnisse, wie Privat- und Prozeßrecht, Freizügigkeit, Gewerbebetrieb usw., zur Voraussetzung. Es ist deutlich, daß in dem Maße, als diese Voraussetzung durch das immer weitere Vordringen der kodifizierenden und unifizierenden Reichsgesetzgebung im Bereiche jener Materien schwand, der Art. 3 gegenstandslos und überflüssig wurde. Nachdem durch die gesetzgeberische Tätigkeit des Reichs auf den weiten Gebieten des bürgerlichen, Straf- und Prozeßrechts einschließlich der Gerichtsverfassung, des Gewerbe-, Heimats-, Niederlassungs- und Armenrechts u. a. m. gemeines, für alle Deutschen im ganzen Reiche gleiches Recht hergestellt wurde, ein Recht, welches die Partikularrechte vollständig beseitigte, liegt es für die Landesgesetzgebung außer dem Bereich der Möglichkeit, insoweit überhaupt noch tätig zu werden, kann sie also auch nicht mehr Vorschriften erlassen, welche die Landesfremden gegenüber den Einheimischen dem Art. 3 zuwider differentiell behandeln (vgl. Laband 1 171, 172).

Die Frage, ob Art. 3 RV. auch auf juristische Personen Anwendung finde, ist nach der herrschenden und richtigen, wiewohl nicht unbestrittenen Meinung (s. die Literaturangaben bei G. Meyer, § 214 Anm. 3, und Laband 1 169) zu verneinen.

§ 16. 2. Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit[1].

Als sich die deutschen Staaten zum Norddeutschen Bunde, dann zum Reiche zusammenschlossen, erhielt mit Notwendigkeit jeder, der zur Zeit des Zusammenschlusses einem der Einzelstaaten angehörte, die Bundes-(Reichs-)angehörigkeit und behielt diese Eigenschaft so lange, als er Angehöriger eines der Staaten blieb. Die Reichsangehörigkeit erschien also als accessorium, welches mit dem Besitz des principale: der Einzelstaatsangehörigkeit stand und fiel. Der Erwerb und Verlust des principale regelte sich in den ersten Jahren des Norddeutschen Bundes nach den Landesgesetzen; seit dem Bundesgesetz über die Erwerbung und und den Verlust der Bundes- und Staatsangehörigkeit vom 1. Juni 1870 nach diesem — in der Folge auf das ganze Reich ausgedehnten — Gesetz. Das Gesetz vom 1. Juni 1870 fundiert wie das vor ihm geltende Recht die Reichsangehörigkeit auf die Einzelstaatsangehörigkeit; es stellt demzufolge den Satz an die Spitze (§ 1): „Die Bundesangehörigkeit wird durch die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat erworben und erlischt mit deren Verlust". Eine unmittelbare Reichsangehörigkeit, Reichsangehörigkeit ohne Zugehörigkeit zu einem Einzelstaate, kennt es nicht. Diese ist erst durch den Erwerb der reichsunmittelbaren Gebiete, Elsaß-Lothringen und der Schutzgebiete eingeführt worden. Unmittelbare Reichsangehörige sind die Elsaß-Lothringer, d. h. diejenigen Personen, welche (z. B. durch Geburt, Verheiratung, Naturalisation) Angehörige des Einzelstaates Elsaß-Lothringen sein würden, wenn Elsaß-Lothringen ein Einzelstaat wäre. Unmittelbare Reichsangehörige sind ferner diejenigen Be-

[1] Die gegenwärtig (1913) vorhandene Literatur bezieht sich, soweit sie das geltende Recht systematisch oder kommentatorisch darstellen will, durchweg auf das RGes. v. 1. Juni 1870 und ist infolgedessen seit dessen Ersetzung durch das neue Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 großenteils veraltet. Immerhin ist von dem, was z. B. bei Laband 1 §§ 18, 19, Meyer-Anschütz §§ 76, 77, Zorn 1 § 12, sowie in den Kommentaren zu dem RGes. v. 1. Juni 1870 von Reger (1885) und Cahn (3. Aufl. 1908) steht, vieles noch brauchbar. Vgl. ferner Rehm, Der Erwerb der Staats- und Gemeindeangehörigkeit in geschichtlicher Entwicklung, Hirths Annalen 1892 S. 137 ff.; Sartorius, Der Einfluß des Familienstandes auf die Staatsangehörigkeit, Verwaltungsarchiv 7 319 ff.

wohner der Schutzgebiete, denen die Reichsangehörigkeit durch Verfügung des Reichskanzlers oder der von ihm ermächtigten Behörde verliehen worden ist (Schutzgebietgesetz vom 25. Juli 1900, § 9, Abs. 1; vgl. unten S. 86 und § 25).

Das Gesetz vom 1. Juni 1870 ist nunmehr durch das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913, welches am 1. Januar 1914 in Kraft tritt, ersetzt worden. Nach diesem Gesetz ist „Deutscher, wer die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat oder die unmittelbare Reichsangehörigkeit besitzt" (§ 1). Elsaß-Lothringen gilt im Sinne dieses Gesetzes als Bundesstaat; die Schutzgebiete gelten als Inland (§ 2). Die Gründe, welche nach dem neuen Gesetz den Erwerb und Verlust der Reichs- und Staatsangehörigkeit herbeiführen, sind folgende.

I. Erwerb. — 1. Erwerb der Staatsangehörigkeit in einem Einzelstaate. Die Staatsangehörigkeit in einem deutschen Einzelstaate wird erworben: a) durch Geburt. Eheliche Kinder erwerben die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche die der Mutter. Der Ort der Geburt ist ohne rechtliche Bedeutung, so daß für das Kind ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit auch dann nicht erworben wird, wenn die Geburt in Deutschland erfolgt und anderseits dieser Erwerb für das Kind deutscher Eltern selbst sich dann vollzieht, wenn es im Auslande zur Welt kommt (also strenge Durchführung des mit „ius sanguinis" bezeichneten Prinzips, Ablehnung des manchen ausländischen Gesetzgebungen zugrunde liegenden „ius soli"). Die Annahme an Kindesstatt steht der Geburt nicht gleich, bewirkt also den Erwerb der Staatsangehörigkeit nicht. Ein Kind, das in dem Gebiete eines Einzelstaates aufgefunden wird (Findelkind), gilt bis zum Beweise des Gegenteils als Kind eines Angehörigen dieses Staates (§ 4, Abs. 2). 2. Durch Legitimation. Eine nach den deutschen Gesetzen (vgl. BGB. §§ 1719 ff.) wirksame Legitimation durch einen Deutschen begründet für das Kind die Staatsangehörigkeit des Vaters (§ 5). 3. Durch Eheschließung. Durch die Eheschließung mit einem Deutschen erwirbt die Frau die Staatsangehörigkeit des Mannes (§ 6). 4. Durch Verwaltungsakt: Verleihung seitens des Einzelstaates, dessen Angehörigkeit erworben werden will. Die Verleihung wird „Aufnahme" genannt, wenn der, welcher sie nachsucht, schon eine deutsche Staatsangehörigkeit besitzt, Einbürgerung (früher „Naturalisation"), wenn er ein Ausländer ist.

Gemeinsam ist beiden Arten der Verleihung die rechtliche Natur und die Form. Die rechtliche Natur ist nicht die eines Vertrages oder eines sonstigen zweiseitigen Aktes, sondern die einer einseitigen, zur Kategorie der rechts- bezw. statusbegründenden Verwaltungsakte gehörigen Verfügung, für welche allerdings (was den Schein der Zweiseitigkeit erweckt) ein auf ihren Erlaß gerichteter Antrag des Destinatärs Voraussetzung der Gültigkeit ist. Die Form anlangend ist Schriftlichkeit vorgeschrieben: die Verleihung wird wirksam mit der Aushändigung der von der höheren Verwaltungsbehörde hierüber ausgefertigten Urkunde (§ 16 Abs. 1). Die Frage, unter welchen Bedingungen die Verleihung erfolgen muß bzw. erfolgen darf, ist bei den beiden Arten der Verleihung ganz verschieden geregelt.

α) Die Vorschriften über die Aufnahme stehen unter dem Gesichtspunkte, den landesfremden Reichsangehörigen den Erwerb der Zugehörigkeit zum Aufenthaltsstaate nach Möglichkeit zu erleichtern. Die Aufnahme muß erfolgen, wenn der sie nachsuchende Deutsche in dem Staate, dessen Angehöriger er werden will, sich niedergelassen hat, und darf in diesem Falle nur verweigert werden, wenn Gründe vorliegen, welche nach dem Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867 §§ 3—5 die Abweisung eines Neuanziehenden oder die Versagung der Fortsetzung des Aufenthalts rechtfertigen (§ 7. Diese Gründe sind: Bestrafungen, welche mit polizeilichen Aufenthaltsbeschränkungen verbunden sind, Unfähigkeit, sich und seinen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen). Die Aufnahme ist gebührenfrei.

β) Im Gegensatz zur Aufnahme kann die Einbürgerung nach Ermessen der zuständigen Verwaltungsbehörde versagt werden, was man auch so ausdrücken kann: der Ausländer hat kein Recht auf Einbürgerung; auch dann nicht, wenn er den Bedingungen, unter denen das Gesetz die Einbürgerung überhaupt nur gestattet, unzweifelhaft entspricht. Diese Bedingungen sind (vgl. § 8): Niederlassung im Gebiete des Staates, dessen Bürgerrecht begehrt wird (Ausnahme § 13), Geschäftsfähigkeit, Unbescholtenheit, Besitz einer eigenen

Wohnung oder eines Unterkommens, Fähigkeit des Antragstellers, sich und die Seinen zu ernähren. Es sind dies Mindesterfordernisse, welche die zuständigen Behörden nicht hindern, im Einzelfalle noch weitergehende Anforderungen an den die Einbürgerung nachsuchenden Ausländer zu stellen. Die Einbürgerung darf erst erfolgen, nachdem durch den Reichskanzler festgestellt worden ist, daß kein Einzelstaat Bedenken dagegen erhoben hat; erhebt ein Staat Bedenken, so entscheidet der Bundesrat. Die Bedenken können nur auf Tatsachen gestützt werden, welche die Besorgnis rechtfertigen, daß die Einbürgerung des Antragstellers das Wohl des Reichs oder eines seiner Staaten gefährden würde (§ 9 Abs. 1; Ausnahmen von der Regel des Abs. 1 s. im Abs. 2).

Der Grundsatz, daß kein Recht auf Einbürgerung besteht, erleidet mehrere Ausnahmen: so zugunsten der Witwe oder geschiedenen Ehefrau eines Ausländers, die zur Zeit ihrer Eheschließung eine Deutsche war (§ 10), des ehemaligen Deutschen, der als Minderjähriger die Reichsangehörigkeit durch Entlassung verloren hat (§ 11), des Ausländers, der mindestens ein Jahr wie ein Deutscher im Heer oder der Marine gedient hat (§ 12), des Ausländers, der im Reichsdienst angestellt ist, seinen dienstlichen Wohnsitz im Auslande hat und ein Diensteinkommen aus der Reichskasse bezieht (§ 15); weitere Ausnahmen: §§ 26 Abs. 3, 30, 31, 32 Abs. 3.

Die von der Regierung oder der Zentral- oder höheren Verwaltungsbehörde eines Einzelstaates vollzogene oder bestätigte Anstellung im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst, im Dienste einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes, im öffentlichen Schuldienst oder im Dienst einer vom Staate anerkannten Religionsgesellschaft gilt für einen Deutschen als Aufnahme, für einen Ausländer als Einbürgerung, sofern nicht in der Anstellungs- oder Bestätigungsurkunde ein Vorbehalt gemacht wird (§ 14 Abs. 1). Ausländer, welche im Reichsdienste angestellt werden, erhalten die Staatsangehörigkeit in dem Einzelstaate, in dem sich ihr dienstlicher Wohnsitz befindet (§ 15 Abs. 1; wenn der dienstliche Wohnsitz sich im Auslande befindet: vgl. Abs. 2 das.).

2. Erwerb der unmittelbaren Reichsangehörigkeit. — Die elsaß-lothringische Landesangehörigkeit, welche in Wahrheit unmittelbare Reichsangehörigkeit ist, behandelt das Gesetz (vgl. 2 Abs. 1) ganz als Zugehörigkeit zu einem Einzelstaate. Im übrigen kann die unmittelbare Reichsangehörigkeit nur durch Verleihung erworben werden. Sie kann verliehen werden 1. einem Ausländer, der sich in einem Schutzgebiete niedergelassen hat, oder einem Eingeborenen in einem Schutzgebiete; 2. einem ehemaligen Deutschen, der sich nicht im Inland niedergelassen hat; auch dem der von einem solchen abstammt oder an Kindesstatt angenommen ist; 3. einem Ausländer, der im Reichsdienst angestellt ist und seinen dienstlichen Wohnsitz im Ausland hat. Bezieht im letzteren Falle der Betreffende ein Diensteinkommen aus der Reichskasse, so muß ihm auf seinen Antrag die unmittelbare Reichsangehörigkeit verliehen werden. Zuständig zur Verleihung ist in allen Fällen der Reichskanzler oder die von ihm bezeichnete Behörde (§§ 33—35).

II. Verlust. — Die Staatsangehörigkeit geht nach dem Gesetze verloren: 1. durch Entlassung (§§ 18—24), d. h. Entlassung auf Antrag. Der Antrag ist, wie bei der Verleihung (oben S. 85) Vorbedingung der Zulässigkeit und Gültigkeit des Aktes. Der Entlassungsakt selbst ist ein einseitiger Verwaltungsakt wie die Verleihung. Die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in einem Einzelstaat bewirkt gleichzeitig die Entlassung aus der Staatsangehörigkeit in jedem andern Einzelstaate, soweit sich der Entlassene nicht die Staatsangehörigkeit in einem andern Einzelstaate durch eine Erklärung gegenüber der zuständigen Behörde des entlassenden Staates vorbehält. Dieser Vorbehalt muß in der Entlassungsurkunde vermerkt werden (§ 20). Erfolgt ein solcher Vorbehalt, so muß die Entlassung und zwar gebührenfrei erteilt werden (§§ 21, 38 Abs. 2). Erfolgt er nicht, wird mit anderen Worten die Entlassung nicht nur aus einer, sondern aus jeder Staats- und damit aus der Reichsangehörigkeit beantragt, so ist der Anspruch auf Entlassung erheblich enger begrenzt und zwar mit Rücksicht auf die militärische Wehr- und Dienstpflicht und auf das besondere Pflichtverhältnis der Beamten: vgl. § 22. Die Entlassung wird wirksam mit der Aushändigung einer von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigten Entlassungsurkunde. Soll die Entlassung sich zugleich auf die Ehefrau oder die Kinder des Antragstellers beziehen,

so müssen diese Personen in der Entlassungsurkunde mit Namen aufgeführt werden (§ 23). Die Entlassung gilt — außer wenn der Entlassene sich die ihm zustehende Angehörigkeit in einem anderen deutschen Einzelstaate vorbehalten hat — als nicht erfolgt, wenn er beim Ablauf eines Jahres nach der Aushändigung der Entlassungsurkunde seinen Wohnsitz oder dauernden Aufenthalt im Inlande hat (§ 24). — 2. Durch den Erwerb einer ausländischen Staatsangehörigkeit geht die deutsche Staatsangehörigkeit gemäß § 25 verloren, wenn der Erwerbende im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat und der Erwerb auf seinen Antrag (also nicht ipso iure, z. B. durch Geburt im Auslande) erfolgt. Der Erwerb einer anderen deutschen Staatsangehörigkeit läßt die bis dahin besessene deutsche Staatsangehörigkeit nicht untergehen, so daß eine Person mehreren deutschen Staaten angehören kann. 3. Durch Nichterfüllung der Wehrpflicht (§ 26). 4. Durch Ausspruch der Behörde, d. h. der Zentralbehörde seines Heimatstaates kann seiner Staatsangehörigkeit verlustig erklärt werden a) ein Deutscher, der im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr einer vom Kaiser angeordneten Aufforderung zur Rückkehr keine Folge leistet (§ 27); b) ein Deutscher, der ohne Erlaubnis seiner Regierung in ausländische Staatsdienste getreten ist und einer Aufforderung zum Austritt keine Folge leistet (§ 28). Gehört der Betreffende mehreren Einzelstaaten an, so bewirkt der Ausspruch den Verlust der Staatsangehörigkeit in allen diesen Staaten, mithin den Verlust der Reichsangehörigkeit. Über die Wirkung des Ausspruchs auf die Angehörigen des Expatriierten vgl. § 29., 5. Für ein uneheliches Kind durch eine von dem Angehörigen eines anderen Einzelstaates oder von einem Ausländer bewirkte und nach den deutschen Gesetzen wirksame Legitimation. 6. Für eine Deutsche durch Eheschließung mit dem Angehörigen eines anderen Einzelstaates oder mit einem Ausländer. — Der im früheren Recht — Staatsangehörigk.Ges. vom 1. Juni 1870, § 21 — vorgesehene Verlust der Staatsangehörigkeit durch zehnjährigen Aufenthalt im Auslande ist in das neue Gesetz nicht übernommen worden; durch Aufenthalt im Auslande geht also die deutsche Staatsangehörigkeit nicht mehr verloren.

§ 17. 3. Öffentliche Rechte der Staatsangehörigen.

Die Ansprüche gegen die Gewalten von Staat und Reich, welche dem einzelnen aus dem Staatsangehörigkeitsverhältnis erwachsen, gehören zu der allgemeinen Kategorie der subjektiven öffentlichen Rechte[1]. Der Unterschied zwischen den letzteren und den Privatrechten ist kein anderer wie der zwischen öffentlichem und Privatrecht überhaupt; demgemäß zeigen die subjektiven Privatrechte Rechtsbeziehungen von Individuum zu Individuum, die subjektiven öffentlichen Rechte dagegen solche zwischen Individuum und Staat oder zwischen Staat und Staat, — wobei das Wort „Staat" in dem umfassenden und allgemeinen Sinne genommen ist, gleichbedeutend mit öffentlicher Gewalt, der Gewalt des Reiches, des Einzelstaates und der in Staat und Reich eingegliederten öffentlichrechtlichen Korporationen (Gemeinde, Kirche). Der Staat kann nun sowohl auf der Gläubiger- wie auf der Schuldnerseite der Rechtsfigur stehen, — anders gewendet: das subjektive öffentliche Recht ist ein Recht entweder des Staates oder ein Recht gegenüber dem Staat. Hier handelt es sich, wie angegeben, nicht um die subjektiven öffentlichen Rechte in dieser ihrer Gesamtheit, insbesondere nicht um die Rechte des Staates als Land und Reich gegen Dritte (über die Staatenrechte im Reich s. oben § 13), sondern um die Rechte der Staatsangehörigen im Staat, — in ihrem Staat, d. h. dem, dessen Bürger sie sind. Das Wesen dieser Rechte ergibt sich aus der Natur des modernen Staates als eines korporativen Verbandes (oben S. 11): es sind die Rechte des einzelnen in seiner Eigenschaft nicht als Mensch, sondern als Bürger, als Mitglied des Staates, — also Mitgliedschaftsrechte in diesem weiteren Sinne. Dabei bleibt

[1] Literatur. Bahnbrechend war die Abhandlung von Gerber „über öffentliche Rechte" (1852). Für den heutigen Stand der Lehre grundlegend und zusammenfassend: Jellinek, System der subjektiven öffentl. Rechte (2. Aufl. 1905); derselbe, Staatslehre 1 396 ff. Vgl. ferner Loening, Lehrb. d. deutsch. Verwaltungsrechts, S. 8 ff., und Meyer-Anschütz § 11 (mit weiteren Literaturangaben). Über den Rechtsinhalt der Reichsangehörigkeit insbesondere Laband 1, §§ 15—17 ff.; Zorn 1 369 ff.

der Gedanke, wenn auch in diesem Zusammenhange unerörtert, so doch stets gegenwärtig, daß nach Maßgabe des positiven Rechts einzelne dieser Mitgliedschaftsrechte auch Nicht mitgliedern, Staatsfremden, zustehen können, wie denn insbesondere dem landesfremden Deutschen in dem Aufenthaltsstaate, dessen Mitglied er nicht ist, durch Art. 3 RV. ein sehr großer Teil der Mitgliedschaftsrechte beigelegt ist (s. oben S. 82 ff.).

Die subjektiven öffentlichen Rechte der Staatsangehörigen zeigen den Staat im Zustande rechtlicher Gebundenheit gegenüber den von ihm Beherrschten. Es ist deutlich, daß der Staat hier nur in denjenigen Seiten und Eigenschaften seiner Persönlichkeit in Betracht kommen kann, welche überhaupt rechtlich bindbar und gebunden sind: nur als „vollziehende Gewalt" im weiteren Sinne, als Justiz und besonders als Verwaltung, kann die Staatsgewalt dem Untertanen gegenüber Pflichtsubjekt, kann sie Adressat öffentlichrechtlicher Individualansprüche sein, nicht dagegen in jener Eigenschaft, vermöge deren sie Herrin des Rechts und aller Rechte ist: als gesetzgebende Gewalt. Rechte des einzelnen gegen den Gesetzgeber, sei es auf Vornahme, sei es auf Unterlassung oder Zurücknahme eines gesetzgeberischen Aktes, sind unmöglich und undenkbar. Eine Vorschrift wie etwa Art. 101 Abs. 2 der preußischen Verfassungsurkunde: „die bestehende Steuergesetzgebung wird einer Revision unterworfen und dabei jede Bevorzugung abgeschafft", ist eine Aufgabe, welche die Legislative sich selbst stellt, ein guter Vorsatz des Gesetzgebers, nicht aber ein Schuldschein, aus dem der Steuerzahler den Gesetzgeber auf die verheißene „Revision" verklagen kann. —

Was nun die Arten der subjektiven öffentlichen Rechte der Staatsangehörigen betrifft, so stellt die bisher am meisten übliche Einleitung zwei solcher Arten oder Kategorien auf: bürgerliche Rechte (französisch droits civils) und staatsbürgerliche oder politische Rechte (droits politiques). Diese Gegenüberstellung sondert aus dem Gesamtbestande der öffentlichen Rechte diejenigen aus, welche auf Beteiligung des einzelnen an der Bildung des Staatswillens zielen: das sind die staatsbürgerlichen (politischen) Rechte; alle andern bilden die Kategorie der „bürgerlichen" Rechte (ein Ausdruck mit ziemlich schwankender Bedeutung, sofern unter „bürgerlichen Rechten" bisweilen auch noch die Privatrechte mitgemeint sind [so insbesondere Art. 3 RV.; s. oben S. 83], während manche Schriftsteller — angegeben bei Jellinek, System S. 134 Anm. 1 — die Bezeichnung in einem viel engeren Sinne, nämlich nur für die Individualansprüche auf positive Leistungen des Staates, anwenden wollen).

1. Die staatsbürgerlichen oder politischen Rechte. Ihr Wesen zeigt eine Rechtsfigur, welche dem oben S. 75 erörterten aktiven Mitgliedschaftsrecht des Einzelstaates im Reich vollkommen analog ist. Hier wie dort ist das kennzeichnende Moment die Beteiligung des Verbandsmitgliedes an der Bildung des Verbandswillens, und zeigt sich im übrigen der Mitgliederbestand des Einzelstaates als eine homogene Masse (nur Individuen, „Staatsangehörige" im engeren Sinne), während der des Reiches eine Zweiteilung aufweist: Mitglieder des Reiches sind einerseits die Staaten, anderseits die reichsangehörigen Individuen (Haenel, Staatsr. 1 805. AM. Laband 1 97). — Die Gesamtheit der staatsbürgerlichen Rechte, so wie die letzteren hier verstanden sind, stimmt mit dem überein, was bei Jellinek (System S. 87, 136 ff.) „aktiver Status" heißt. Die staatsbürgerlichen oder politischen Rechte sind die aktiven Mitgliedschaftsrechte der Staatsangehörigen im Staat. In ihren Bereich fallen nicht nur diejenigen Rechte, an welche man bei Nennung des Namens „politische Rechte" stets zunächst zu denken pflegt: die durch die konstitutionelle Verfassung und die neueren Gemeindeordnungen eingeführten staatlichen und kommunalen Stimm- und Wahlrechte. Es gehört hierher vor allem auch das Anrecht des Monarchen auf die „Krone", auf seine staatsoberhauptliche Würde und Stellung, wie überhaupt jedes subjektive Recht eines Individuums auf eine öffentliche Organschaft. Mit Recht wird bei Jellinek, System S. 147 ff., die Besprechung der einzelnen „aktiven Qualifikationen" (der politischen Rechte) mit dem Monarchenrecht eröffnet. Siehe über dasselbe unten § 26; über Wahlrecht und Wählbarkeit nach Reichs- und Landesstaatsrecht die Lehre vom Reichstag und Landtag (§§ 22 und 32).

2. Das weite Gebiet der bürgerlichen Rechte gliedert sich in zwei Gruppen, von denen die eine wie die andere gleichfalls ihre Analogie im System der Staatenrechte (vgl.

oben S. 74, 75) findet: Ansprüche auf positive Leistungen und Ansprüche auf ein negatives Sichverhalten des Staates, d. h. auf Unterlassung von Eingriffen in das dem einzelnen nach Verfassung und Gesetz zustehende Maß persönlicher Freiheit.

a) Rechte auf positive Leistungen des Staates (Meyer-Anschütz § 216, Jellinek a. a. O. S. 114 ff.). Es gehören hierher: der Anspruch auf Schutz gegenüber anderen Staaten, ein Recht, welches, sofern als Schadenstifter das Ausland in Frage kommt, sich unmittelbar und ausschließlich gegen die Reichsgewalt richtet: Art. 3 Abs. 6 RV., — ferner der Anspruch auf Rechtsschutz, dem teils von den Einzelstaaten, teils vom Reiche genügt wird, und dessen stete Erfüllung unter die besondere Gewährleistung des Reiches gestellt ist, sofern letzteres gemäß Art. 77 RV. in Fällen der „Justizverweigerung", d. h. vorsätzlicher Verkürzung des Rechtsschutzanspruches durch die Einzelstaatsgewalten, einzuschreiten befugt und verpflichtet ist. Subjektive öffentliche Rechte vom Typus dieses „positiven Status" (Jellinek) liegen weiterhin überall da vor, wo dem einzelnen Ansprüche auf gewisse, seinem Interesse dienende Verwaltungstätigkeiten des Reiches, der Einzelstaaten, der Gemeinden und öffentlichrechtlichen Körperschaften oder Anstalten durch besondere Gesetze eröffnet sind; — erinnert sei hier beispielsweise an das Recht auf Erteilung oder Entlassung aus der Staatsangehörigkeit (oben S. 85—87), Rechte auf Benutzung öffentlicher Einrichtungen und Anstalten (Bildungsanstalten, Verkehrsanstalten), die Ansprüche aus den Sozialversicherungsgesetzen des Reichs (Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911, Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911) gegen die Träger dieser (durchaus öffentlichrechtlich gestalteten) Versicherung, z. B. auf Gewährung von Krankenhilfe, Unfallentschädigung, Invaliden- und Altersrente.

b) Anspruch auf Unterlassung von Eingriffen der öffentlichen Gewalt in das gesetzlich gewährleistete Maß persönlicher Freiheit (vgl. Meyer-Anschütz §§ 217 ff. sowie besonders die Ausführungen Jellineks über den „negativen Status", System S. 94 ff.). Unter persönlicher Freiheit (Gegensatz: politische Freiheit, d. h. Fähigkeit, politische Rechte zu haben und auszuüben, also Anteil zu nehmen an der Bildung des Staatswillens) ist hier verstanden die Freiheit vom Staat: die Befugnis des Individuums, unbehelligt alles tun und lassen zu dürfen, was der Staat nicht ausdrücklich verbietet bzw. gebietet. Es handelt sich hier um einen sehr weittragenden und allgemein gearteten Anspruch negatorischen Charakters, welcher für eine Reihe von praktisch besonders wichtigen und wertvollen Bestätigungen der persönlichen Freiheit ausdrückliche Anerkennung und Verbriefung gefunden hat in den Grund- oder Freiheitsrechten der konstitutionellen Verfassungen.

Fast alle deutschen Landesverfassungen enthalten Aufzählungen solcher Grund- oder Freiheitsrechte; eine besonders reiche Auswahl bietet, in oft enger Anlehnung an das Vorbild der von der Frankfurter Nationalversammlung beschlossenen Grundrechte des deutschen Volkes (s. oben S. 48), die preußische Verfassungsurkunde mit ihrem zweiten Titel (Art. 4—42), überschrieben „von den Rechten der Preußen" (ausführlicher Kommentar von Anschütz, preuß. Verfass.-Urk. 1 91 ff.). Dort figurieren, um nur einiges beispielsweise anzuführen, als Grund- und Freiheitsrechte: die Gleichheit vor dem Gesetz (Art. 4), die Sicherheit vor willkürlicher Verhaftung (Art. 5), die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 6), die Unverletzlichkeit des Eigentums (Art. 9), die Glaubens- und Kultusfreiheit, die Unabhängigkeit der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte von dem Glaubensbekenntnis (Art. 12), die Freiheit der Meinungsäußerung nebst der sie einschließenden Preßfreiheit (Art. 27, 28), die Versammlungs- und Vereinsfreiheit (Art. 29, 30) u. a. m. In der Reichsverfassung finden sich Bestimmungen dieser Art und Tendenz nicht. Wohl aber hat das Reich es sich angelegen sein lassen, diejenigen Angelegenheiten, welche nach Art. 4 seiner Gesetzgebungskompetenz unterliegen, in dem freiheitlichen Sinne zu ordnen, welcher durch die „Grundrechte" der Einzelstaatsverfassungen vorgeschrieben werden wollte, und sind auf diesem Wege Aufenthalts-, Niederlassungs-, Reise- und Auswanderungsfreiheit, Glaubensfreiheit und Gleichberechtigung der Konfessionen, Verehelichungsfreiheit, Gewerbefreiheit, Preßfreiheit, Versammlungs- und Vereinsfreiheit, Briefgeheimnis, zwar nicht durch die Verfassung, aber durch besondere Gesetze des Reichs (Freizügigkeitsgesetz vom 1. November 1867, Gesetz über die Aufhebung der polizeilichen Beschränkungen

der Eheschließung vom 4. Mai 1868, Paßgesetz vom 12. Oktober 1867, Gesetz über die Gleichberechtigung der Konfessionen vom 3. Juli 1869, Gewerbeordnung vom 21. Juni 1869, Preßgesetz vom 7. Mai 1874, Vereinsgesetz vom 19. April 1908, Postgesetz vom 28. Oktober 1871) eingeführt und durchgeführt worden.

Die rechtliche Natur der grundrechtlichen Verfassungs- und einfachen Gesetzesbestimmungen ist vielfach bestritten. Hauptstreitpunkt ist, ob diese Bestimmungen in Wahrheit subjektive Rechte gewähren. Während die ältere Literatur diese Frage meist ohne Besinnen bejaht und auch neuere Schriftsteller (z. B. Meyer-Anschütz § 217) sich in dem gleichen Sinne entscheiden, meinen andere: „Keinesfalls darf dieser Ausdruck" („Grundrechte") „zu der Annahme verleiten, daß es sich hier um Rechte im subjektiven Sinne handle" (Gerber, Grundzüge S. 34); „die Freiheitsrechte oder Grundrechte sind Normen für die Staatsgewalt, welche dieselbe sich selbst gibt ... sie begründen nicht subjektive Rechte der Staatsbürger. Sie sind keine Rechte, denn sie haben kein Objekt." (Laband 1 151, ganz ähnlich v. Seydel, Bayer. Staatsr. 1 301.)

Sieht man zunächst von solchen Verfassungssätzen ab, welche nicht sowohl kein subjektives Recht als vielmehr überhaupt kein Recht setzen, weil sie rein programmatisch, enuntiativ, nicht aber dispositiv gestaltet und gemeint sind, wie z. B. der durch Art. 25 Abs. 3 der preuß. VU. ausgesprochene Grundsatz der Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts (ähnlich Art. 101 Abs. 2; s. oben S. 88), so ist bezüglich der anderen, rechtssatzmäßig formulierten Bestimmungen der Ansicht Gerbers, Labands und v. Seydels allerdings zuzugeben, daß die scheinbaren Objekte dieser Grundrechte, z. B. Gottesverehrung (Glaubensfreiheit), literarische Tätigkeit (Preßfreiheit), Teilnahme an Versammlungen (Versammlungsfreiheit), sich bei näherer Betrachtung in ein juristisches Nichts, d. h. in rechtlich bedeutungslose Vorgänge, auflösen. Wenn jemand zur Kirche geht, seine Gedanken drucken läßt, politische Versammlungen besucht, einen Kaufladen eröffnet, so übt er damit nicht subjektive Rechte aus, welche ihm dem Staate gegenüber zustehen, — andernfalls könnte man ebensowenig von einem staatsbürgerlichen Grundrecht, zu essen, spazieren zu gehen, zu schlafen, reden, was absurd wäre. In diesem Sinne gibt es also ein subjektives Recht der Glaubens-, Preß-, Versammlungs-, Gewerbefreiheit usw. nicht. Die Handlungen, welche Objekte dieser „Rechte" sein sollen, sind in Wirklichkeit nichts als rechtlich und staatlich vollkommen irrelevante Betätigungen der allgemeinen Handlungsfreiheit des Individuums, jener Freiheit, alles als erlaubt betrachten und tun zu dürfen, was das Gesetz nicht verbietet. Diese Freiheit ist aber kein subjektives öffentliches Recht. Ein solches entsteht erst, wenn diese Freiheit mit Akten der Staatsgewalt, welche sie rechtswidrig beeinträchtigen, in Kollision gerät; der entstehende Anspruch geht dann auf Unterlassung oder Aufhebung der Beeinträchtigung, wobei wiederum (s. oben S. 88) daran zu erinnern ist, daß Individualrechte auf Vornahme oder Zurücknahme gesetzgeberischer Akte ein Unding sind und daher vorliegend überall nur Eingriffe der richterlichen, ganz besonders aber der vollziehenden Gewalt, der Verwaltung in Frage kommen können. Die „Grundrechte" sind nach alledem keine subjektiven Rechte der Staatsbürger auf ein positives Tun (z. B. schreiben und drucken lassen zu dürfen), überhaupt keine individualisierten Einzelrechte, sondern aus historischen Gründen besonders akzentuierte Anwendungsfälle und Ausflüsse eines allgemeinen subjektiv-öffentlichen Rechts, welches auf ein negatives Verhalten der richterlichen, namentlich aber der verwaltenden Staatsgewalt gerichtet ist und zum Inhalte hat die Unterlassung jedes gesetzlich nicht zugelassenen Eingriffs in die persönliche Freiheit (z. B. administrative Maßregeln gegen die publizistische Tätigkeit, welche die positivrechtliche Ausgestaltung der „Preßfreiheit", das Reichspreßgesetz, nicht gestattet). In diesem Sinne kann man sagen: es gibt keine Grundrechte, sondern nur ein Grundrecht, das Recht auf Unterlassung gesetzwidrigen Zwanges. Und dieses Recht schützt nicht nur die in den grundrechtlichen Bestimmungen der Verfassungen besonders namhaft gemachten, sondern alle Gebiete und Betätigungsmöglichkeiten der persönlichen Freiheit. Seine praktische Bedeutung ist in neuerer Zeit erheblich gewachsen, seit besondere Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts, Verwaltungsgerichte (s. über dieselben die Darstellung des Verwaltungsrechts in diesem Werke), geschaffen und zu seinem Schutze berufen wurden.

§ 18. 4. Bevorrechtete Klassen der Staatsangehörigen[1].

Es handelt sich hier um Ausnahmeerscheinungen in dem Bereiche der subjektiven öffentlichen Berechtigung. Die Regel, welche Ausnahmen erleidet, ist diejenige, welche die preußische Verfassung, Art. 4, kurz und verständlich mit den Worten ausdrückt: „Alle Preußen sind vor dem Gesetze gleich. Standesvorrechte finden nicht statt." In anderem Zusammenhange (oben § 7, S. 39) wurde Sinn und Absicht dieser und ähnlicher Verfassungssätze dargelegt: Abschaffung der aus dem Mittelalter herstammenden geburtsständischen Rechts- und Gesellschaftsordnung und Proklamation der bürgerlichen und staatsbürgerlichen Gleichberechtigung aller Staatsangehörigen. Das hiermit bezeichnete Programm, die Nivellierung der alten Standesunterschiede, ist denn auch in der großen Hauptsache heute durchgeführt; die Standesvorrechte und ihre Träger, die privilegierten Geburtsstände, sind als solche beseitigt. Doch war die Beseitigung keine radikale. Reste der alten Ordnung behaupten noch heute, kraft besonderer reichs- und landesgesetzlicher Anordnungen, als Ausnahmen von der Regel ihre Geltung. Solche Reste sind zu erblicken in den auf Geburt beruhenden Vorrechten, welche einmal den Mitgliedern der in Deutschland regierenden sowie der 1866 entthronten (depossedierten) Fürstenhäuser und sodann den standesherrlichen Familien zustehen. Dies sind die noch heute als solche anzuerkennenden bevorrechteten Klassen der deutschen Staatsangehörigen. Sie zusammen bilden eine historische Standeseinheit, den hohen Adel Deutschlands: die Gesamtheit derjenigen Familien, welche im alten Reiche Reichsstandschaft und Landeshoheit besaßen, und von denen ein kleiner Teil, die regierenden Dynastien der deutschen Einzelstaaten, die Landeshoheit bis heute bewahrt hat, während der Rest, die Mehrzahl, diese herrschende Stellung durch die Ereignisse von 1806 und im weiteren Verlaufe des 19. Jahrhunderts, insbesondere durch den Krieg von 1866, verloren hat und seitdem in den Untertanenverband mächtigerer und glücklicherer Standesgenossen eingetreten ist (standesherrliche oder mediatisierte Häuser).

Die ganz geringfügigen öffentlichrechtlichen Privilegien, welche in einzelnen deutschen Staaten (zu denen — de jure — Preußen nicht gehört) gegenwärtig noch der niedere Adel (meist schlechtweg „Adel" genannt) genießt, reichen nicht aus, um die Bezeichnung desselben als einer bevorrechteten Klasse zu rechtfertigen. Anderer Meinung Meyer-Anschütz § 229 a, richtig dagegen Schulze, D. Staatsr. I 393: „der (niedere) Adel ist aus einem Stande eine ehrenvolle erbliche Titularauszeichnung geworden ... Die Lehre vom Adel gehört daher systematisch jetzt zu der Kategorie der nicht mit Vorrechten verbundenen Auszeichnungen, welche der Monarch zu verleihen befugt ist."

1. Die Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser, d. h. derjenigen Familien, aus denen, nach der landesverfassungsmäßigen Thronfolgeordnung (unten § 28), die Monarchen der deutschen Einzelstaaten hervorgehen. Mitglieder dieser Familien sind außer ihren Oberhäuptern, den Monarchen: 1. deren Gemahlinnen und Witwen; 2. die Agnaten des Hauses, d. h. die vollbürtigen, aus einer hausgesetzmäßigen Ehe stammenden Prinzen sowie deren Gemahlinnen und Witwen; 3. die vollbürtigen, aus hausgesetzmäßiger Ehe stammenden Prinzessinnen bis zu ihrer Verheiratung mit dem Angehörigen eines anderen Hauses. — Die Vorrechte der Mitglieder dieses Personenkreises beruhen teils auf Reichs-, teils auf Landesgesetzen. Das Reichsrecht gewährt: 1. Exemtion von dem gemeinen Privat-, Prozeß- und Gerichtsverfassungsrecht, d. h. dem BGB., den Prozeßordnungen und dem GVG. nach Maßgabe der Hausverfassungen und Landesgesetze: E. BGB. Art. 57, E. ZPO. § 5, E. GVG. § 5 (letztere Vorschriften besagen, daß die betreffenden Reichsgesetze, das BGB., usw. auf die

---

[1] Literatur. Meyer-Anschütz §§ 227—229 a; Schulze, Deutsch. Staatsr. 1 390 ff.; derselbe, Das deutsche Fürstenrecht, in der 5. Aufl. dieser Enzykl., S. 1349 ff.; Hefftter, Die Sonderrechte der souveränen und der mediatisierten, vormals reichsständischen Häuser; Brie, Art. „Landesherrliches Haus" und Art. „Mediatisierte" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. d. deutsch. Staats- und VerwaltR.; Bornhak, Preuß. Staatsr. (2. Aufl.) 1 §§ 48—57; Anschütz, Preuß. VerfUrk. 1 110 ff., 116 ff.; Rehm, Modernes Fürstenrecht (1904).

Mitglieder der regierenden Häuser nur insoweit Anwendung finden, als nicht die Haus- oder Landesgesetze abweichende Vorschriften enthalten); 2. Befreiung vom Militärdienst und gewissen Militärlasten (Quartier- und Vorspannlast): Kriegsdienstgesetz vom 9. November 1867, Quartierleistungsgesetz vom 25. Juni 1868, § 4); 3. Portofreiheit (diese ist nur den regierenden Herren selbst, deren Gemahlinnen und Witwen zugestanden: Bundesgesetz vom 5. Juni 1869); 4. Recht auf erhöhten strafrechtlichen Schutz (StrGB. §§ 96, 97, 100). 5. Befreiung von der Reichs-Erbschafts- und Zuwachssteuer (ErbschaftsstG. vom 3. Juni 1906, § 13, ZuwachsstG. vom 14. Februar 1911, § 30 Nr. 1). An der Spitze der landesrechtlichen Privilegien stehen die — in den einzelnen Staaten sehr verschiedenartig gestalteten — Befreiungen von den Landessteuern. Gemeinhin ist volle Freiheit von den staatlichen Personalsteuern (Einkommen- und Vermögenssteuer), auch wohl (so in Preußen) von der Gemeindeeinkommensteuer gewährt, Freiheit von den Realsteuern meist nur als Grund- und Gebäudesteuerfreiheit der Schlösser und zugehörigen Grundstücke.

2. Die Depossedierten. Hierunter werden verstanden die Mitglieder der 1866 entthronten ehemaligen Dynastien von Hannover, Kurhessen und Nassau sowie seit dem Reichsgesetz vom 25. März 1904 (RGBl. 149) des schleswig-holsteinischen Fürstenhauses. Die oben bei den regierenden Häusern zu 1. erwähnten Exemtionen sind auch den Depossedierten zugestanden, desgleichen — mit gewissen Vorbehalten — die Militärprivilegien (vgl. Anschütz, preuß. Verf. 120, 121). Landesgesetzlich ist in Preußen dem hannöverschen, hessischen und nassauischen, nicht aber auch dem schleswig-holsteinischen Hause Freiheit von den staatlichen (nicht den kommunalen) Personalsteuern gewährt.

3. Standesherrliche (mediatisierte) Familien sind die ehemals reichsständischen und landesherrlichen, „im Jahre 1806 und seitdem mittelbar gewordenen" (Bundesakte Art. 14), d. h. ihrer Landeshoheit beraubten fürstlichen und gräflichen Häuser. Deren Rechtsverhältnisse wurden erstmals durch die Rheinbundsakte geregelt, welche den bei Gründung des Rheinbundes in großer Zahl depossedierten und den Rheinbundstaaten einverleibten Fürsten und Grafen in diesen Staaten und deren Herrschern gegenüber eine höchstprivilegierte Stellung gewährte, indem sie ihnen aus dem Bestande ihrer ehemaligen Landeshoheitsrechte weiterhin beließ „tous les droits seigneuriaux et féodaux non essentiellement inhérens à la souveraineté" (RhBA. Art. 27, 28). Die Bestimmungen der Rheinbundsakte wurden durch die Bundesakte vom 8. Mai 1815 Art. 14 aufgenommen und ergänzt. Die deutschen verbündeten Regierungen sollten hiernach verpflichtet sein, den standesherrlichen Familien und ihren Häuptern genau bezeichnete Privilegien zu gewähren: die patrimoniale Innehabung und Ausübung solcher Hoheitsrechte, welche „nicht zu der Staatsgewalt und den höheren Regierungsrechten gehören" (Patrimonialjustiz und -polizei, Kirchen- und Schulpatronat), privilegierter Gerichtsstand, Steuer- und Militärfreiheit, Freizügigkeit im ganzen Bundesgebiete, Fortbestand des alten Familienrechts- und Befugnis, dasselbe durch autonomische Satzungen weiterzubilden, Recht der Ebenbürtigkeit mit den regierenden Dynastien.

Auf Grund und in Vollzug dieser Bestimmungen der Bundesakte wurde die Stellung der Standesherren in den einzelnen deutschen Staaten landesrechtlich geregelt, und zwar teils im Wege einfacher Publikation der BA., teils durch besondere landesgesetzliche Vorschriften (Preußen: Königl. Verordnung vom 21. Juni 1815, Instruktion vom 30. Mai 1820; Bayern: VU. vom 1818 Tit. V § 2, Beilage IV zur VU.) oder auch durch Verträge mit den einzelnen standesherrlichen Häusern (so in Württemberg). Die weitere Entwicklung ist an diesen landesrechtlichen Normen nicht spurlos vorübergegangen; in mehreren Staaten wurden sie seit 1848 durch Aufhebung der Steuerprivilegien und der Patrimonialgerichtsbarkeit geändert; in Preußen stellte Art. 4 der VU. (s. oben S. 91) sogar ihren gesamten Weiterbestand in Frage, worauf jedoch eine sog. „Deklaration" dieses Verfassungsartikels vom 10. Juni 1854 den Weiterbestand der standesherrlichen Vorrechte für verträglich mit der Verfassung erklärte und die Wiederherstellung dieser — durch die Gesetzgebung von 1848—1850 in weitem Umfange beseitigten — Privilegien im Wege der königl. Verordnung (erlassen am 12. November 1855) anordnete. Durch die Militär- und Justizgesetzgebung des Norddeutschen Bundes und des Reiches sind mehrere Vorrechte der standesherrlichen Familien neuerdings anerkannt und bestätigt worden; soweit hiernach die Reichsgesetzgebung nicht eingegriffen hat, ist die Landes-

gesetzgebung in der Gewährung, Versagung und Aufhebung standesherrlicher Vorrechte unbeschränkt. Die bindende Kraft der Bundesakte ist mit der Auflösung des Deutschen Bundes erloschen, die Rolle dieses Bundes als Garant der standesherrlichen Privilegien von dem Deutschen Reiche nicht übernommen worden (unklar und verfehlt Schulze, D. Staatsr. I 401 ff., richtig v. Seydel, Komm. z. RV. S. 315 ff.).

Das heute geltende Landes- und Reichsrecht kennt von Privilegien der Standesherren noch folgende: a) das Recht der Ebenbürtigkeit der standesherrlichen Familien mit den regierenden Häusern; b) das Recht der Autonomie in bezug auf ihre Güter und Familienverhältnisse „nach Maßgabe der Landesgesetze" (Art. 58 EinfG. z. BGB.); c) Befreiung von der Wehrpflicht (§ 1 RGes. vom 9. Nov. 1867); d) Befreiung der Wohngebäude von der Einquartierungslast im Frieden (§ 4 RGes. vom 25. Juni 1868); e) privilegierter Gerichtsstand in Strafsachen: soweit zur Zeit des Inkrafttretens des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes vom 27. Januar 1877 die Landesgesetze den Standesherren ein „Recht auf Austräge" (d. h. auf Aburteilung durch ein aus Standesgenossen zusammengesetztes Sondergericht) gewährten, kann es von Reichs wegen dabei bleiben (§ 7 EinfG. z. GVG.); f) Sitz und Stimme der Familienhäupter in den Ersten Kammern der Landtage (s. unten § 31); g) Steuerbefreiungen in einem von den Landesgesetzen sehr verschieden bemessenen Umfange. In Preußen ist die wichtigste Befreiung, die von der Staatseinkommensteuer, durch Gesetz vom 18. Juli 1892 (gegen Entschädigung) aufgehoben worden; Kommunalsteuerfreiheit besteht noch in beschränktem Maße (vgl. Anschütz, preuß. Verf.-Urk. 1, 126, 127). Bayern gewährt Freiheit von staatlicher Personalsteuer und Häusersteuer für die Schloßgebäude sowie von Gemeindeumlagen (v. Seydel, Bayer. Staatsr. 1 330 ff.). In Württemberg, Baden und Hessen sind sämtliche Steuerbefreiungen der Standesherren aufgehoben.

Drittes Kapitel.

Die Organisation der Reichs- und Landesstaatsgewalt.

Erster Abschnitt: Die Organisation der Reichsgewalt.

§ 19. Einleitung.

Das Deutsche Reich ist der nationale, korporative Verband, welcher, fundiert auf die Einzelstaaten und das gesamte deutsche Volk, beide, Staaten und Volk, als seine Glieder und Mitglieder zu einer souveränen Staatspersönlichkeit zusammenfaßt. Als ein Staat ist das Reich selbst Subjekt seiner Gewalt (s. hierüber oben § 3, S. 25), und, wiederum als ein Staat, braucht und besitzt es Organe zur Darstellung und Ausübung jener Gewalt.

Als Haupt- und ursprüngliche (nach dem Sprachgebrauche Jellineks: „primäre") Organe des Reichs sind zunächst zu bezeichnen die großen politischen Kräfte, welchen dieses Reich sein Dasein dankt, und in denen, von denen es fortdauernd lebt. Dieser Kräfte sind drei: einmal die Gesamtheit der deutschen Staaten, unter ihnen zweitens in seiner potenzierten Machtstellung, mehr als doppelt so groß als alle anderen zusammen, der preußische Staat, endlich drittens das deutsche Volk als Ganzes, geeint und erstarkt zur Nation. Diese lebendigen Urquellen der Reichsgewalt, Reichsorgane in diesem Sinne, reden und handeln nun nicht unmittelbar selbst, sondern durch weitere, „sekundäre" (Jellinek a. a. O.) Willensträger: die Staatengesamtheit durch den Bundesrat, Preußen durch das Kaisertum, das Volk durch den Reichstag. Auf diese drei Verfassungseinrichtungen: Bundesrat, Kaiser und Reichstag, wird die Bezeichnung „oberste Reichsorgane" gemeinhin im engeren und eigentlichen Sinne angewandt.

Oberstes — oder, wie der einigermaßen mißverständliche, aber gebräuchliche[1] Ausdruck sagt: „souveränes" — Organ des Reiches ist die Gesamtheit der Staaten. Diese repräsentiert das Reich grundsätzlich voll und allein; sie ist der Träger der Reichs-

[1] S. oben S. 22.

gewalt[1]. Die ihren Willen darstellende und erklärende Versammlung, der Bundesrat, hat im Streit- und Zweifelsfalle die Vermutung der Zuständigkeit zur Ausübung der Reichsgewalt auf ihrer Seite; der Bundesrat gehört an die Spitze des Systems der Reichsorgane, — wie denn auch die Reichsverfassung die Bestimmungen über den Bundesrat (Art. 6 bis 10) denen über das „Präsidium", d. h. das Kaisertum (Art. 11—19), und über den Reichstag (Art. 20—32) voranstellt.

Die durchaus eigenartige, in der Staatenwelt von einst und jetzt nirgends ihr Ebenbild findende Verfassungsform unseres nationalen Bundesstaates läßt sich schwer mit Schlagworten bezeichnen. Leichter wird man sich darüber einigen, was das Reich nicht ist: es ist keine Monarchie und erst recht keine Demokratie. Seine Verfassung beruht weder auf dem Prinzip der „monarchischen (d. h. kaiserlichen) Souveränetät" noch auf dem der „Volkssouveränetät" (oben S. 22, 40), vielmehr auf dem Grundsatz der Staatensouveränetät, in jenem Sinne, welcher nicht etwa die Souveränetät der Staaten als einzelner behaupten, sondern ausdrücken will, daß die höchste Gewalt im Reiche bei der Gesamtheit seiner Staaten ruht. Das Deutsche Reich ist demnach keine Einherrschaft, sondern eine Vielherrschaft, ein Staatswesen mit „republikanischer Spitze" (Bismarck im verfassungberatenden Reichstage am 28. März 1867), freilich keine Demokratie, sondern, im Sinne jener antiken Dreizahl der Staatsformen, eher eine Aristokratie[2].

Die Verlegung der obersten Reichsorganschaft in die Gesamtheit der Staaten ist nichts anderes als die folgerichtige Durchbildung jenes die Reichsverfassung beherrschenden politischen Prinzips, welches oben S. 68, 69 als Föderalismus bezeichnet und im Gegensatz gestellt wurde zum Unitarismus[3]. Hätte man sich bei der Gründung des Reiches, was nicht der Fall war, von dem unitarischen Gedanken leiten lassen, so würde die RV. vermutlich ein Angesicht erhalten haben, welches sehr von dem abweicht, welches sie heute zeigt. Im Sinne des monarchischen Unitarismus wäre es gelegen gewesen, zum Träger der Reichsgewalt den Kaiser zu erheben, aus Deutschland eine wahre Monarchie zu machen mit einem Kaisertum an der Spitze, welches die deutschen Staaten und ihre Fürsten mediatisiert, zu seinen Untertanen herabgedrückt und ihnen einen Platz im Reichsregimente entweder überhaupt nicht oder doch günstigstenfalls nur in der Art gewährt hätte, daß sie, analog den Standesherren in den Einzelstaaten, untergebracht worden wären in einem politisch wenig belangreichen Reichsoberhause, der ersten Kammer eines Reichsparlamentes, dessen zweite und Hauptkammer ein Volkshaus, der Reichstag, gebildet haben würde. — Der demokratische Unitarismus dagegen, wie er im Parteigetriebe des Jahres 1848 übermächtig herrschte, 1867 jedoch und 1870 stark in den Hintergrund trat, hätte nicht sowohl die partikularen Monarchien als vielmehr das monarchische Prinzip schlechthin über Bord geworfen; — diese politische Richtung hätte die Vertretung des souveränen Volkes, den Reichstag, an die Spitze und in den Mittelpunkt des Reichsorganismus gestellt, das Kaisertum aber mehr darunter als daneben angebracht als eine aus repräsentativen und dekorativen Gründen geduldete parlamentarische Scheinmonarchie: — der Gedanke des Frankfurter Verfassungswerkes von 1849 (oben S. 49). Die eine wie die andere unitarische Gestaltung des neuen Deutschlands verbot sich den Gründern von selbst, wollten sie anders der Absicht treu bleiben, das Reich nur durch vereintes Zusammenwirken jener drei großen staatsbildenden Kräfte: Partikularstaaten, preußisches Königtum, deutsches Volk, nicht aber unter Vergewaltigung einer von ihnen zu erschaffen. Der Unitarismus in beiderlei Gestalt wäre in Frieden und Einigkeit der drei sicherlich nicht, sondern nur durch rechtlose Gewalt zu erreichen gewesen: das demokratische Prinzip durch die Revolution von unten, der monarchische Unitarismus durch Gewalttaten Preußens gegen die anderen deutschen Staaten, seine Verbündeten — also durch die Revolution von oben. So konnte denn, als man im Spätherbst 1870 die leitenden Prinzipien der zur Verfassung des Reichs umzuformenden norddeutschen Bundesverfassung erwog, vom Unitarismus keine Rede sein; von der Volkssouveränität selbstverständlich nicht, ebensowenig aber von der Souveränetät des Kaisers. Als politisch allein mögliches, daher notwendiges Gestaltungsprinzip der Verfassung ergab sich somit der Föderalismus: die Kollektivsouveränetät der Staaten.

Stellt demnach die Gesamtheit der Einzelstaaten — letztere stets voll repräsentiert durch ihre Regierungen — den Träger der Reichsgewalt, den Kollektivsouverän vor, so würde eine radikale und einseitige Durchführung dieses Gedankens fordern, daß der Bundesrat als Mund und Arm des Kollektivsouveräns das Deutsche Reich wie ein oberster, herrschender Senat allein und absolut regiere. Das ist nun aber, wie die nähere Betrachtung lehrt, weit entfernt nicht der Fall. Die Regierungsgewalt steht nur insoweit bei dem Bundesrat, als sie nicht den anderen obersten Organen

[1] S. oben S. 25.

[2] G. Meyer, Grundzüge des norddeutschen Bundesr. [1868], S. 65: „konstitutionelle Aristokratie". Ähnlich Geffcken, Das Gesamtinteresse als Grundlage des Staats- und Völkerrechts (1908), 15. Vgl. auch W. van Calker im Handbuch der Politik 1 134.

[3] Über Unitarismus und Föderalismus vgl. Rehm, Unitarismus und Föderalismus in der deutschen Reichsverfassung (1898), besonders aber Triepel, Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche (1907).

des Reichs, dem Kaiser und dem Reichstage, übertragen ist. Und letzteres ist durch die Reichsverfassung im weitesten Ausmaße geschehen. Die oberste, gesetzgebende Gewalt des Reiches wird vom Bundesrat nicht allein, sondern in Gemeinschaft mit dem Reichstage ausgeübt. Ferner: auf weiten Gebieten der Regierungstätigkeit i. e. S., der Reichsverwaltung, ist der Bundesrat völlig ausgeschaltet durch die verfassungsmäßige Zuständigkeit des Kaisers. In der Hand des Kaisers allein ruht die Vertretung des Reichs nach außen, die Leitung der auswärtigen Politik, Verfügung und Oberbefehl über die bewaffnete Macht, aber auch die Regierung des Reichs nach innen, soweit nicht sowohl ein Wollen und Beschließen als ein Handeln namens des Reichs, Verwaltung im Sinne von Exekutive, in Frage steht. So bewährt sich eine schon in den Tagen Montesquieus nicht mehr neue politische Weisheit; es bewährt sich die Regel, nicht alle Gewalten des Staates ungetrennt an einer Stelle zu konzentrieren und die Staatsform nicht einseitig und ungemischt im Sinne nur eines abstrakten Prinzips (Monarchie, Demokratie, Aristokratie, Föderalismus, Unitarismus) zu gestalten, auch in der deutschen Reichsverfassung. Keines der drei obersten Organe ist Alleinherrscher, keines auch dermaßen oberster Herrscher, daß die beiden anderen ihre Befugnisse von ihm ableiteten: der Kaiser handelt nur in vereinzelten Fällen, der Reichstag niemals namens der „verbündeten Regierungen", d. h. des Bundesrats, sondern diesem letzteren gleichgeordnet und ebenbürtig, unmittelbar auf Grund der Verfassung, namens des Reichs. Der Grundcharakter der Reichsverfassung ist, wie angegeben, föderalistisch, wenn man will, aristokratisch. Aber bedeutsam wie das Prinzip selbst sind dessen Modifikationen. Den föderalistischen Elementen sind unitarische beigesellt. Unitarisch, d. h. außer Verbindung und Zusammenhang mit den Faktoren der Einzelstaaten, ist der Organismus der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung; eine im strengsten Sinne unitarische Einrichtung ist ferner und vor allem der Reichstag, in welchem nur die nationale Einheit, nicht die territoriale Gliederung des deutschen Volkes zum Ausdruck gelangt und gelangen soll. Der Reichstag ist anderseits die Stelle, wo die demokratischen Gedanken des modernen konstitutionellen Staates im Reiche zu Ausdruck und Einfluß gelangen — Gedanken, die, wie sie die aristokratische Herrschaft der Fürsten und freien Städte im Bundesrat einschränken, selbst wiederum im Gleichgewicht gehalten, vielmehr überboten und überstrahlt werden durch das monarchische Element der Reichsverfassung, durch den Glanz der Kaiserkrone.

§ 20. Der Bundesrat[1].

Die Formation (nicht die Zuständigkeit) dieses obersten der Reichsorgane zeigt eine unverkennbare Ähnlichkeit mit jenen Körperschaften, welche schon in früheren Epochen der deutschen Staatsentwicklung den Einfluß der partikularen Staatsgewalten auf die Angelegenheiten der nationalen bzw. föderativen Gesamtheit vermittelten: mit dem Reichstage des alten Deutschen Reiches (in der Gestalt, welche dieser seit dem 17. Jahrhundert angenommen hatte) und dem Bundestage des Deutschen Bundes. Wie einst zu Regensburg und zu Frankfurt, durch instruierte Gesandte vertreten, erscheinen auch im Bundesrate des neuen Reiches die Träger der Landesstaatsgewalten vollzählig versammelt: eine zusammengeschmolzene Versammlung freilich im Vergleich mit dem Gewimmel des alten Reichstags und der immer noch reichlichen, allzu reichlichen Zahl deutscher „Souveränetäten", welche den Frankfurter Bundestag beschickten! —

„Der Bundesrat besteht," so sagt Art. 6 RV., „aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes." Als die Mitglieder des Bundes, d. h. des Reiches, zählt sodann Art. 6 die 25 Staaten auf. Die im Bundesrate vertretenen Reichsmitglieder sind also die Staaten, nicht ihre Regierungen, die Landesherren und Senate der freien Städte, als solche. Das Reich ist kein Fürstenbund, sondern ein aus Staaten zusammengesetzter Bundesstaat. Der amtliche Sprachgebrauch, welcher als Träger der Reichsgewalt die „verbündeten Regierungen" hinstellt[2] und, in einem engeren Sinne, als „verbündete Regierungen" nicht sowohl diesen Träger als den Repräsentanten desselben, den Bundesrat, bezeichnet, steht mit dieser Erkenntnis

---

[1] Quellen: RV. Art. 6—10. Revidierte Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26. April 1880, abgedruckt bei Triepel, Quellensammlung z. deutsch. Reichsstaatsr. S. 227 ff. Literatur: Laband 1 233 ff.; Zorn 1 145 ff.; v. Seydel, Komm. zu RV. Art. 6—10; derselbe, Der deutsche Bundesrat, in v. Holtzendorffs und Brentanos Jahrbuch f. Gesetzgebung usw., N. F. Bd. 3 273 ff.; E. Kliemke, Die staatsrechtliche Natur und Stellung des Bundesrates (1894); Loening, Grundzüge der RV. (1901) S. 58 ff.; v. Jagemann, Reichsverfassung (1904, 80 ff.; Reincke, Der alte Reichstag und der neue Bundesrat (1906).

[2] Bismarck, Reichstagsrede v. 19. April 1871: „die Souveränetät ruht nicht beim Kaiser; sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen". (Horst Kohl, Polit. Reden des Fürsten B. 5 39 ff.)

nicht in Widerspruch. Denn einmal wird hierbei nicht verkannt, daß das Recht der Fürsten, im Bundesrate vertreten zu sein, kein persönliches, sondern ein Recht ist, welches ihnen lediglich als Oberhäuptern ihrer Staaten zusteht [1]. Sodann aber besteht hier auch eine sachliche Berechtigung, die Einzelstaaten mit ihren Regierungen zu identifizieren, insofern die Mitgliedschaftsrechte der Einzelstaaten im Reich, vorab das Recht auf Sitz und Stimme im Bundesrat, ausschließlich und allein durch die Regierungen ausgeübt werden, derart, daß der Einzelstaat im Verhältnis zum Reiche durch seine Regierung als voll repräsentiert gilt und diese Repräsentationsmacht auch durch kein Landesgesetz dem Reiche gegenüber beschränkt werden kann. Das Reich kennt geradezu seine Einzelstaaten nur in Gestalt ihrer Regierungen (Landesherren, Senate), und ist es in diesem Sinne daher eine zutreffende Ausdrucksweise, wenn man anstatt „die Gesamtheit der Staaten" oder „die verbündeten Staaten" sagt: die verbündeten Regierungen. — Eine durch den politischen Grundgedanken der neuesten Verfassungsreform Elsaß-Lothringens (faktische Anähnlichung des Reichslandes an die Stellung und Eigenschaft eines Einzelstaates) bedingte Ausnahme von der Regel ist es, wenn dem Reichslande, obgleich es auch heute noch kein selbständiges Staatswesen, kein „Mitglied des Bundes" darstellt, jetzt Sitz und Stimme im Bundesrate eingeräumt worden ist. Geschehen ist dies durch das Reichsgesetz über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911, Art. I, wonach (neuer Art. 6 a der RV.) dem Reichslande drei Stimmen im Bundesrate zustehen (vgl. unten § 24). Um die hierin liegende Prinzipwidrigkeit äußerlich zu verwischen, mußte der Gesetzgeber zu einer Fiktion greifen; er bestimmt (Art. I a. a. O., Abs. 4): „Elsaß-Lothringen gilt im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 als Bundesstaat". Wohlgemerkt: im Sinne dieser Verfassungsartikel und auch nur in deren Sinne gilt das Reichsland als „Bundes"-(Einzel)Staat. Das heißt: es ist kein Staat, wird aber in den angegebenen Beziehungen so behandelt, als wäre er ein solcher (vgl. Laband 2 236).

Die Stimmverteilung im Bundesrate des Norddeutschen Bundes war die nämliche wie im Plenum des ehemaligen Bundestags, so zwar, daß Preußen die Stimmen der von ihm annektierten Staaten Hannover, Kurhessen, Nassau, Holstein und Frankfurt zugerechnet wurden, wodurch die preußische Stimmenzahl auf 17 stieg. In der Folge ging man dann von dieser geschichtlichen Grundlage zugunsten Bayerns ab, indem man diesem Staate schon im Zollbundesrate des Zollvereins (vgl. Zollv.-Vertr. vom 8. Juli 1867, Art. 8, § 1) anstatt seiner historischen vier Stimmen sechs gewährte, — eine Bestimmung, die dann in die Reichsverfassung übergegangen ist. Die Stimmverteilung ist demnach heute die: Preußen 17, Bayern 6, Sachsen und Württemberg je 4, Baden, Hessen und Elsaß-Lothringen (s. oben) je 3, Mecklenburg-Schwerin und Braunschweig je 2 Stimmen, die andern 17 Staaten je eine Stimme; Gesamtzahl: 61 Stimmen. Jeder Staat kann (nicht muß) so viel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen, als er Stimmen hat (RV. Art. 6 Abs. 2). Für die Bevollmächtigten können — und zwar in beliebiger Zahl [2] — Stellvertreter ernannt werden, welche im Falle der Verhinderung der Hauptbevollmächtigten für dieselben als Mitglieder in den Bundesrat eintreten, sonst aber an den Verhandlungen des Bundesrates nicht teilnehmen dürfen (Geschäftsordn. f. d. BR. vom 26. April 1880, §§ 1, 2, 4). Eine formelle Rechtspflicht der Staaten zur Beschickung des Bundesrates und zur Ausübung des Stimmrechts besteht nicht.

Das Recht zur Beschickung des Bundesrates, zur Ernennung der Bevollmächtigten zum Bundesrate kann, den oben angegebenen Grundsätzen zufolge, für jeden Einzelstaat nur von dessen Regierung ausgeübt werden; desgleichen ist es ausschließlich Sache der Staatsregierungen, ihre Bevollmächtigten mit Instruktion zu versehen. Die elsaß-lothringischen Bundesratsbevollmächtigten werden vom Statthalter des Reichslandes (unten § 24) ernannt und

[1] Wie klar Bismarck sich dessen bewußt war, geht gerade aus der in voriger Anm. zitierten Rede hervor. Er nennt dort den Bundesrat ein „Staatenhaus im vollsten Sinne des Wortes". „Im Bundesrat stimmt nicht der Frhr. v. Friesen, sondern das Königreich Sachsen stimmt durch ihn . . .; es ist also recht eigentlich das Votum eines Staates, das Votum in einem Staatenhaus."

[2] So die Praxis. Die Einrichtung des stellvertretenden Bundesratsbevollmächtigten ist der RV. unbekannt; sie ist durch die Geschäftsordnung des Bundesrates (oben S. 95 Anm. 1) geschaffen. Vgl. Perels, Stellvertretende Bevollmächtigte zum Bundesrat (1907); Vogels im Arch. f. öff. R. 26 69 ff.

instruiert. Ein Anspruch der einzelstaatlichen Landtage auf Beteiligung an der Ausübung dieser Regierungsrechte ist in der RV. überall nicht begründet, noch auch nur, falls er durch Landesgesetz begründet werden wollte, zugelassen. Ein Landesgesetz, welches dem Landtage die Wahl des bzw. der Bundesratsvertreter überträgt oder die Gültigkeit der Instruktionserteilung von der Zustimmung des Landtages abhängig macht, wäre dem Reiche gegenüber ohne rechtliche Wirkung. Für die verfassungsmäßige Vertretung eines Einzelstaates im Bundesrate ist die Tatsache, daß der Vertreter die Vollmacht der Regierung dieses Staates trägt, ebenso erforderlich wie ausreichend. Dabei ist zu bemerken, daß der Bundesrat nur die Vollmacht, d. h. die Legitimation seiner Mitglieder prüft, die Frage aber, ob die auf Grund dieser Vollmacht abgegebenen Erklärungen sich im Rahmen der Instruktion, des dem Bevollmächtigten von seiner Regierung erteilten Auftrags halten, ungeprüft lassen darf und muß. Das Verhalten der Bundesratsmitglieder, insbesondere auch bei Abstimmungen, gilt mit einer unwiderleglichen Rechtsvermutung als instruktionsgemäß. Auch die instruktionswidrige Abstimmung ist rechtswirksam, sowohl dem Reiche wie der beteiligten Regierung gegenüber, welche letztere die Erklärung ihres Bevollmächtigten im Bundesrate unter allen Umständen gegen sich gelten lassen muß und dessen Vollmacht mit Wirkung nach außen nicht beschränken kann. Diese Sätze gelten ausnahmslos, namentlich also auch für Abstimmungen, welche die Beseitigung von Reservatrechten (§ 78 Abs. 2 RV.; s. oben § 13, S. 76 ff.) zum Gegenstande haben. „Zustimmung des berechtigten Bundesstaates" im Sinne des Art. 78 Abs. 2 ist nichts anderes als das Ja des stimmführenden Bevollmächtigten des betreffenden Staates im Bundesrate. Ob dieses Jawort im Einklang oder im Widerspruch mit der Instruktion abgegeben, ob die Instruktion im Einvernehmen mit dem Landtage erteilt wurde oder gegen dessen Willen, ist hier wie sonst für das Reich gleichgültig. Hiervon verschiedene Fragen sind natürlich die nach den Rechtsfolgen, welche die pflichtwidrige Verletzung seiner Instruktion für den betreffenden Bevollmächtigten herbeiführen kann (Abberufung, disziplinarische oder selbst kriminelle Bestrafung), sowie nach dem Umfange der konstitutionellen Verantwortlichkeit, welche die Staatsregierungen für ihr und ihres Bevollmächtigten Verhalten im Bundesrate ihren Landtagen gegenüber tragen [1]. —

Eine vollständige Übersicht der Zuständigkeit des Bundesrates kann hier nicht gegeben werden; s. hierüber Laband 1 254 ff. Die RV. handelt von der Zuständigkeit des Bundesrates in Art. 5, 7, 11, 19, 39, 72, 76, 77 und anderwärts; dazu kommen noch zahlreiche Spezialgesetze, welche Zuständigkeiten des Bundesrates begründen. Außer und abgesehen von diesen positiven Einzelbestimmungen der Verfassung und der Gesetze stehen aber dem Bundesrate, als dem Repräsentanten des Trägers der Reichsgewalt (oben S. 93—95), überhaupt alle Funktionen der letzteren zu, welche nicht anderen Reichsorganen, dem Kaiser oder dem Reichstage oder den Reichsbehörden, überwiesen sind. Die Gesamtheit der bundesrätlichen Kompetenzen erstreckt sich auf alle drei Grundfunktionen der Reichsgewalt, so daß der Bundesrat als Organ sowohl der gesetzgebenden wie der vollziehenden wie der richterlichen Gewalt erscheint. Im Mittelpunkt steht, die hohe organschaftliche Stellung des Bundesrates kennzeichnend, die gesetzgeberische Kompetenz: dem Bundesrat gebührt die gesetzgeberische Initiative in Konkurrenz mit dem Reichstage, die Feststellung des Gesetzesinhaltes in Gemeinschaft mit dem Reichstage, vor allem aber die Sanktion der Reichsgesetze, und zwar übt er die letztere, die oberste und zentrale Funktion der Legislative, allein, ohne Beteiligung eines anderen Reichsorganes, aus (s. unten § 40). Dem Bereiche der vollziehenden Gewalt (Verwaltung) gehören folgende Zuständigkeiten des Bundesrates an: er ist das regelmäßige Verordnungsorgan des Reiches (Art. 7 Nr. 2 RV.; vgl. unten § 42); er handhabt an oberster und letzter Stelle die Reichsaufsicht über die einzelstaatliche Verwaltungs-

[1] Die Instruierung des Bundesratsbevollmächtigten ist ein einzelstaatlicher Regierungsakt, welcher grundsätzlich in das Ministerialressort der auswärtigen Angelegenheiten gehört und, einerlei, ob von dem Landesherrn unmittelbar oder in dessen Namen von dem Ministerium erlassen, unter ministerieller Verantwortlichkeit (s. unten § 27) steht wie jeder andere Regierungsakt. „Die Landtage," sagt Bismarck am 8. Juli 1893, „sind immer befugt, das Auftreten ihrer Minister in bezug auf die Reichspolitik vor ihr Forum zu ziehen und ihre Wünsche den Ministern kundzutun." (Kuhlenbeck, Otto v. Bismarck, Reden z. deutsch. RV. S. 20, 21.)

tätigkeit (s. oben § 12); er — nicht der Kaiser — nimmt nach dem Wortlaut der Verfassung dem Reichstag gegenüber die Stellung ein, welche in dem konstitutionellen System der Regierung zukommt; er beschließt über eine Menge einzeln bestimmter Regierungs- und Verwaltungsangelegenheiten (Kriegserklärung, Reichsexekution, Auflösung des Reichstages, Decharge der Reichsfinanzverwaltung, Angelegenheiten der Zölle und Reichssteuern, des Münz- und Bankwesens, Pensionierung der Reichsbeamten); ihm steht bei der Besetzung gewisser wichtiger Beamtenstellen (z. B. der Mitglieder des Reichsgerichts) durch den Kaiser ein Vorschlags- oder Wahlrecht zu. Drittens mangeln dem Bundesrate auch nicht Kompetenzen richterlicher Natur. Der Bundesrat entscheidet Streitigkeiten zwischen Reich und Einzelstaaten über die Erfüllung verfassungsmäßiger Pflichten der letzteren gegen das erstere (Art. 7 Nr. 3, 19 RV.; vgl. oben § 12); ferner Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Natur zwischen den Einzelstaaten (Art. 76 Abs. 1 RV.) und Streitigkeiten wegen behaupteter Justizverweigerung (Art. 77 RV.). Der Bundesrat hat schließlich, gleichfalls ein Richteramt im weiteren Sinne des Wortes, Verfassungsstreitigkeiten in denjenigen Einzelstaaten, deren Verfassung eine Behörde zur Entscheidung solcher Streitigkeiten nicht kennt, gütlich auszugleichen oder, wenn das nicht gelingt, im Wege der Reichsgesetzgebung zur Erledigung zu bringen (Art. 76 Abs. 2, RV.).

Für die gesamte Kompetenz und Tätigkeit des Bundesrates gilt: 1. Der Bundesrat ist nicht sowohl selbst, wie die beiden anderen obersten Reichsorgane, Kaiser und Reichstag, ein schlechthin unverantwortliches Organ, für dessen Beschlüsse weder er selbst noch ein Dritter verantwortlich gemacht werden kann. Insbesondere trifft den Reichskanzler eine solche Verantwortlichkeit nicht (s. unten S. 112). Inwieweit die einzelnen Bundesratsbevollmächtigten ihren Regierungen für die Befolgung und diese Regierungen weiterhin den Landtagen für den Inhalt der Instruktionen Rechenschaft schulden, ist eine Sache für sich (vgl. oben S. 97). 2. Der Bundesrat darf seine Beschlüsse nie selbst zur Ausführung bringen; ihm mangelt die exekutive Gewalt i. e. S. Im allgemeinen „werden die zur Ausführung der Beschlüsse des Bundesrates erforderlichen Verfügungen vom Reichskanzler getroffen" (§ 27 revid. Geschäftsord. f. d. Bundesrat); diese Verfügungen werden sich häufig auf Bekanntmachung der Bundesratsbeschlüsse oder Mitteilung derselben an die Landesregierungen beschränken, welchen letzteren dann der weitere Vollzug obliegt (so namentlich bei bundesrätlichen Verwaltungsvorschriften: Art. 7 Nr. 2 RV.). In einzelnen Fällen überträgt die RV. die Durchführung der Bundesratsbeschlüsse dem Kaiser (z. B. bei Reichsexekutionen: Art. 19 RV.).

Der Bundesrat ist nach der Verfassung, Art. 12, ein periodisch tagendes Kollegium, dessen Berufung, Vertagung und Schließung dem Kaiser zusteht, so zwar, daß letzterer den Bundesrat mindestens alljährlich einmal, ferner stets auf Verlangen eines Drittels der Stimmenzahl, und soweit und solange der Reichstag versammelt werden will, berufen muß (Art. 13, 14). Tatsächlich ist der Bundesrat längst zu einer permanenten Versammlung geworden, welche niemals mehr geschlossen, sondern lediglich von Zeit zu Zeit vertagt wird (letzte formelle Berufung durch kaiserl. Verordn. vom 21. August 1883; RGBl. S. 285). Die Verhandlungen des Bundesrates sind im Gegensatz zu denen des Reichstages (Art. 22 RV.) nicht öffentlich.

„Der Vorsitz im Bundesrate und die Leitung der Geschäfte steht dem Reichskanzler zu, welcher vom Kaiser zu ernennen ist": Art. 15 Abs. 1 RV. Angesichts dieser Bestimmung ist die Frage aufgeworfen worden, ob mit der Übertragung des Bundesratspräsidiums an den Reichskanzler nicht der Grundsatz des Art. 6 RV., wonach der Bundesrat aus den „Vertretern der Mitglieder des Bundes", d. h. den Bevollmächtigten der Einzelstaaten besteht, durchbrochen sei, denn der Reichskanzler als solcher sei keines Einzelstaates Vertreter, sondern des Kaisers Beamter. Ungeachtet nun kein Geringerer als Bismarck (Reichstagsrede vom 13. März 1877) die Meinung vertrat, daß der Reichskanzler nach der Verfassung zwar Vorsitzender, aber nicht Mitglied des Bundesrates sein müsse, ist doch daran festzuhalten, daß die Regel des Art. 6 RV. durch Art. 15 keine Ausnahme erleidet. Denn wenn die RV. es auch nicht sagt, so setzt sie doch voraus, daß der Reichskanzler nicht nur Vorsitzender, sondern auch stimmberechtigtes Mitglied des Bundesrates, daß er Bundesratsbevollmächtigter sein muß, und daß der ihn in den Bundesrat entsendende Einzelstaat kein anderer sein kann als die „Präsidialmacht", Preußen. Daß die Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate kein „Vorsitz ohne Mitgliedschaft" ist, ergibt sich aus Art. 15 Abs. 2 RV., denn wenn es dort heißt, daß der Kanzler sich in der Führung des Vorsitzes „durch jedes andere Mitglied des Bundesrates vermöge schriftlicher Substitution vertreten lassen" kann, so erhellt, daß nach der Absicht der Ver-

fassung der Kanzler Mitglied des Bundesrates sein soll. Daß weiterhin die RV. den Vorsitzenden des Bundesrates gerade als preußischen Bevollmächtigten und nicht als Vertreter eines beliebigen anderen Einzelstaates voraussetzt, folgt daraus, daß der Vorsitz im Bundesrate ein Ausfluß der Präsidialstellung Preußens ist [1], somit ein Recht, welches nicht anders als durch einen preußischen Bevollmächtigten ausgeübt werden kann, — wie denn nach dem preußischen Entwurf der nordd. BV. vom 15. Dezember 1866 das Amt des Bundeskanzlers sich sogar in der Stellung eines dem Bundesrate präsidierenden preußischen Bevollmächtigten, eines „Präsidialgesandten" erschöpfen sollte (s. unten S. 110). Der Sinn der RV. ist also der, daß der Bevollmächtigte des „Präsidiums" — Art. 5 Abs. 2, 7, 8, 37 RV. —, d. h. Preußens, kein anderer sein kann als der verfassungsmäßige Vorsitzende des Bundesrates, der Reichskanzler. Es muß sonach als verfassungsmäßige Pflicht des Kaisers und Königs von Preußen bezeichnet werden, demjenigen, den er als Kaiser zum Reichskanzler und Bundesratspräsidenten ernennt, zugleich die Führung der Präsidialstimme, die Vollmacht Preußens im Bundesrate zu übertragen.

Die Substitutionsbefugnis des Reichskanzlers — Abs. 2 des Art. 15 — ist durch ein vertragsmäßiges Sonderrecht (oben S. 77, 78) Bayerns beschränkt. Im Falle der „Verhinderung Preußens", d. h. dann, wenn der Kanzler sich einen der preußischen Bundesratsmitglieder nicht substituieren kann oder will, soll nämlich der Vertreter Bayerns das nächste Anrecht auf den Vorsitz haben: bayer. Schlußprot. vom 23. Novmber 1870 Nr. IX.

Das Recht, Anträge im Bundesrate zu stellen, hat nach Art. 7 Abs. 2 RV. jedes „Bundesglied", d. h. jeder Einzelstaat und (seit dem Gesetz vom 31. Mai 1911, oben S. 96) Elsaß-Lothringen. Diese Bestimmung sagt nicht, wie vielfach angenommen wird, daß dieses Recht nur den Bundesgliedern zusteht, sondern, daß es ihnen zusteht, und daß, wie sie weiterhin ausdrücklich vorschreibt, das Präsidium verpflichtet ist, die einzelstaatlichen Vorschläge der Beratung zu übergeben. Wer außer den Bundesgliedern sonst noch befugt ist, dem Bundesrate Anträge zu unterbreiten, sagt Art. 7 Abs. 2 nicht. Auf Grund eines unbestreitbar vorhandenen Gewohnheitsrechtes muß der Bundesrat sich auch mit solchen Vorlagen befassen, welche sein Vorsitzender, der Reichskanzler, sei es aus eigener Initiative, sei es im Auftrage des Kaisers, einbringt. Gegenwärtig gelangen weitaus die meisten Entwürfe zu Reichsgesetzen und -verordnungen auf dem Wege der kaiserlichen Initiative, als „Präsidialanträge", welche der Reichskanzler im Auftrage des Kaisers stellt, an den Bundesrat. Wenn diese Präsidialanträge geschäftsordnungsmäßig als Anträge Preußens behandelt werden, so liegt hierin, wie Triepel, Unitarismus und Föderalismus 63 mit Recht bemerkt, „eine von föderalistischer Gewohnheit diktierte Fiktion" [2].

Eine Mindestzahl anwesender Bevollmächtigter für die Beschlußfähigkeit des Bundesrats schreibt die RV. nicht vor; der Bundesrat ist also stets beschlußfähig. Der Satz, daß nichtinstruierte Stimmen nicht gezählt werden (Art. 7 Abs. 3), hat den Sinn, daß die von ihm (einerlei, ob im Einklang oder im Widerspruch mit der Wahrheit) behauptete Instruktionslosigkeit eines Bevollmächtigten einzig die Nichtberücksichtigung seiner Stimme, nicht aber den Anspruch auf Verschiebung der Abstimmung zur Folge hat. Damit ist einer sonst möglichen Verschleppungspolitik einzelner Regierungen der Boden entzogen. An Abstimmungen über solche Angelegenheiten, hinsichtlich deren Exemtionen einzelner Staaten bestehen (§ 13, II), nehmen die eximierten, reservatberechtigten Staaten nicht teil (Sinn des Art. 7 Abs. 4), so daß z. B. Bayern, Württemberg und Baden nicht mitstimmen, wenn über eine Abänderung der Reichs-Biersteuer, von der sie eximiert sind, Beschluß gefaßt werden soll.

Der Bundesrat faßt seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit, RV. Art. 7 Abs. 3.

Bei Stimmengleichheit gibt die Stimme des Präsidiums, d. h. Preußens, den Ausschlag. Hierbei ist zu beachten, daß die elsaß-lothringischen Stimmen nicht gezählt werden, „wenn die

[1] Vgl. auch Schlußprotokoll mit Bayern vom 23. November 1870 (oben S. 61) Ziff. IX: „Der k. preuß. Bevollmächtigte erkannte es als ein Recht der bayerischen Regierung an, daß ihr Vertreter im Falle der Verhinderung Preußens den Vorsitz im Bundesrate führe."

[2] An der abweichenden Ansicht der vorigen Auflage (Bd. 2 S. 543 das.) konnte nicht festgehalten werden.

Präsidialstimme nur durch den Hinzutritt dieser Stimmen die Mehrheit für sich erlangen oder im Sinne des Art. 7 Abs. 3 Satz 3 den Ausschlag geben würde" (Art. 6 a Abs. 2), — eine Vorschrift, welche verhüten soll, daß die Einrichtung der elsaß-lothringischen (vom Statthalter, einem Untergebenen des Kaisers, instruierten) Bundesratsstimmen indirekt als Verstärkung des preußischen Stimmgewichtes im Bundesrate wirkt.

Die Regel, daß Minderheiten im Bundesrate kein Veto haben gegen den Willen der Mehrheit, wird durch mehrere wichtige Ausnahmen durchbrochen. Erstens gelten Abänderungen der Reichsverfassung als abgelehnt, wenn sie 14 Stimmen im Bundesrate gegen sich haben (RV. Art. 78 Abs. 1; die elsaß-lothringischen Stimmen werden in diesem Falle nicht gezählt, wenn sie gegen und die preußischen Stimmen für die Verfassungsänderung abgegeben werden [RV. Art. 6 a Abs. 2 Satz 2]: eine von Preußen beantragte oder befürwortete Verfassungsänderung soll nicht an dem Widerstande Elsaß-Lothringens scheitern). Zweitens steht den Staaten, welche Inhaber verfassungsmäßiger Sonderrechte sind, ein Veto zu gegen Änderungen derjenigen Verfassungsbestimmungen, auf welchem ihre Sonderrechte beruhen (Art. 78 Abs. 2; vgl. oben S. 77, 97). Drittens hat der Einzelstaat Preußen ein Veto gegen alle Abänderungen der „bestehenden Einrichtungen" auf dem Gebiete des Militärwesens, der Kriegsmarine und der im Art. 35 RV. bezeichneten Abgaben (Zölle und Verbrauchssteuern auf Salz, Zucker, Tabak, Bier und Branntwein): Art. 5 Abs. 2 und Art. 37 RV.

Die Ausschüsse des Bundesrates, von denen Art. 8 RV. handelt, sind ständige Kommissionen zur Vorbereitung (nicht Ausführung) der Bundesratsbeschlüsse. Die im Art. 8 genannten acht Ausschüsse sind verfassungsmäßig notwendige Einrichtungen; darüber hinaus kann der Bundesrat im Wege der Geschäftsordnung noch weitere dauernde Ausschüsse einsetzen, und er hat dies auch getan (z. B. Ausschuß für die Verfassung, für Elsaß-Lothringen, für die Geschäftsordnung). In jedem Ausschusse müssen außer Preußen mindestens vier Stimmen vertreten sein; jeder Staat führt nur eine Stimme. Daß Preußen wie im Plenum, so auch in den Ausschüssen präsidiere, ist verfassungsmäßig nicht notwendig, aber durch die geltende Geschäftsordnung vorgeschrieben. In dem Ausschusse für das Landheer und die Festungen hat Bayern auf Grund der Verfassung, Württemberg und Sachsen kraft ihrer Militärkonventionen einen ständigen Sitz; die übrigen Mitglieder dieses Ausschusses und die Mitglieder des Ausschusses für das Seewesen ernennt der Kaiser. Die Mitglieder der übrigen Ausschüsse werden vom Bundesrat gewählt. Vorstehende Normen über die Zusammensetzung der Bundesratsausschüsse gelten nicht für den Ausschuß für die auswärtigen Angelegenheiten (Art. 8 Abs. 3 RV.), in welchem Preußen nicht vertreten ist, Bayern den Vorsitz führt (worin das ausschließliche Recht enthalten ist, diesen Ausschuß einzuberufen) und außer dem Bevollmächtigten dieses Staates noch Württemberg, Sachsen und zwei alljährlich vom Bundesrat zu bezeichnende Einzelstaaten vertreten sind. Auch hinsichtlich seiner Kompetenz und Tätigkeit nimmt dieser Ausschuß eine von den übrigen abweichende Stellung ein, indem er regelmäßig nicht zur Vorbereitung von Bundesratsbeschlüssen, sondern zur Entgegennahme von Mitteilungen des Kaisers bestimmt ist (s. darüber unter §§ 21, 45).

Die einzelnen Mitglieder des Bundesrates sind als solche nicht Reichsbeamte; ob und inwieweit sie die Eigenschaft von Beamten der Einzelstaaten haben, beantwortet sich, wie die rechtliche Stellung der Bundesratsbevollmächtigten zu ihren Regierungen überhaupt, nach Landesstaatsrecht. Reichsrechtliche Vorschriften über die Rechtsstellung der Bundesratsmitglieder finden sich in den Art. 9 und 10 RV.: Recht des Bundesratsmitgliedes, jederzeit im Reichstage zu erscheinen und die Ansichten seiner Regierung auch dann zu vertreten, wenn dieselben von der Mehrheit des Bundesrates nicht adoptiert worden sind, Unverträglichkeit gleichzeitiger Mitgliedschaft an Bundestag und Reichstag (Art. 9); Gesandtencharakter, insbesondere also Exterritorialität der Bundesratsmitglieder im Verhältnis zu der Landesstaatsgewalt des Einzelstaates, in welchem der Bundesrat seinen Sitz hat, also Preußens (Sinn des Art. 10; vgl. dazu GVG. § 18 Abs. 2 Satz 2). Über die Prozeßprivilegien der Bundesratsbevollmächtigten vgl. §§ 382, 402; ZPO. §§ 49, 72. StrPO.

§ 21. Der Kaiser[1].

Das Kaisertum des heutigen Deutschen Reiches ist der Inbegriff derjenigen reichsorganschaftlichen Funktionen, welche dem König von Preußen außer und neben der bevorrechteten Stellung seines Staates im Bundesrate (Vorsitz, Geschäftsleitung, potenziertes Stimmgewicht, Stichentscheid, Vetorechte) zustehen. Der Benennung nach ein Rückgriff auf ältere, gewesene und geträumte Verkörperungen des Kaisergedankens, ist dies neudeutsche, auf die preußische Staatsgewalt gegründete Kaisertum sachlich, und zwar staatsrechtlich wie politisch angesehen, eine Neuschöpfung, die sich von jenen namens-, nicht wesensgleichen Erscheinungen: der Kaiserwürde des alten Reiches und dem in der Paulskirche nach dem Schema der parlamentarischen Monarchie konstruierten „Kaiser der Deutschen", darin jedenfalls zu ihrem und des Reiches Vorteil unterscheidet, daß sie theoretisch weniger, praktisch mehr zu bedeuten hat.

Die geschichtlichen Wurzeln der kaiserlichen Gewalt und Würde lassen sich zurückverfolgen bis in die Vorarbeiten und Entwürfe der Norddeutschen Bundesverfassung. Aus den Machtbefugnissen, welche dort der Krone Preußen außer und abgesehen von ihrer dominierenden Stellung unter den verbündeten Regierungen im Bundesrat zugedacht waren, ist das heutige Kaisertum hervorgegangen durch eine Transformation der rechtlichen Natur jener Befugnisse, durch Veränderung des Namens ihres Trägers, durch mannigfache Erweiterungen ihres Umfangs.

Die rechtliche Natur der Präsidialgewalt außerhalb des Bundesrates war nach dem preußischen Entwurf vom 15. Dezember 1866 (s. oben S. 56) in seiner ursprünglichen, aber auch in der abgeänderten Gestalt, welche er durch die Beratungen mit den norddeutschen Regierungen erhalten hatte, nicht die einer mit der Krone Preußen in Realunion gesetzten Bundesorganschaft, sondern die einer Hegemonie Preußens über den Bund, d. h. über das nichtpreußische Norddeutschland. Wenn die Entwürfe dem „Bundespräsidium" die völkerrechtliche Vertretung des Bundes, ferner die Verwaltung der Post und Telegraphie übertrugen, wenn sie den König von Preußen zum „Bundesoberfeldherrn" ernannten und endlich die von dem Bunde zu unterhaltende Kriegsmarine schlechtweg unter die Kommando- und Organisationsgewalt „Sr. Majestät des Königs von Preußen" stellten, — so wollte mit alledem nicht gesagt sein, daß diese hervorragenden, die diplomatische, militärische, verkehrspolitische Einheit Norddeutschlands verbürgenden Funktionen auf die Bundesgewalt übergehen sollten, sondern der preußischen Staatsgewalt wollte man sie übertragen. Weder das den Bund völkerrechtlich repräsentierende Bundespräsidium, noch der Bundesoberfeldherr, noch das Oberkommando der Marine war als Bundesamt, als Ausfluß einer sämtliche Staaten, also auch Preußen, beherrschenden Bundesregierungsgewalt gedacht; überall handelte es sich nicht um ein Aufgehen Preußens in Deutschland, sondern umgekehrt um eine hegemonische Ausdehnung der preußischen Staatsgewalt auf das übrige (zunächst Nord-)Deutschland. Im Ressort der auswärtigen Politik, der Armee und Marine, der Post und Telegraphie sollte der Norddeutsche Bund schlechterdings nichts anderes sein als ein „verlängertes Preußen"[2], sollte der König von Preußen nicht als Träger eines Bundesamts, sondern als solcher, nicht durch Bundesbehörden, sondern durch seine preußischen Ministerien des Auswärtigen, des Krieges, der Marine, des Handels Norddeutschland regieren und verwalten. Man sieht: auf dieser frühesten Entwicklungsstufe zeigt das nachmals kaiserliche Amt noch keinen föderalistischen, sondern einen hegemonialen, kaum einen nationalen, sondern einen mehr großpreußischen Anstrich. Eine entscheidende Wandlung dieses Charakters trat nun aber schon ein, ehe die Entwürfe der norddeutschen Verfassung geltendes Recht wurden; sie trat ein als Rückwirkung der Beschlüsse des verfassungberatenden Reichstags über die staatsrechtliche Stellung

---

[1] Literaturauswahl: Laband 1 211 ff.; Meyer-Anschütz § 127; Schulze, Deutsch. Staatsr. 2 30 ff.; Zorn 1 § 7; v. Seydel, Komm. S. 126 ff., 153 ff.; Haenel, Studien 2 9 ff., 56 ff. und in Hirths Annal. 1877, S. 90 ff.; Preuß, in der Ztschr. f. d. gesamte Staatswiss. 45 420 ff.; Fischer, Das Recht des Deutschen Kaisers (1895); Bornhak im Arch. f. öff. R. 8 425 ff.; Binding, Die rechtliche Stellung des Kaisers im heutigen Reiche (Vortrag 1898); Triepel, Unitarismus und Föderalismus (1907) 14 ff., 37 ff., 63 ff.; E. Rosenthal, Die Reichsregierung (1911); Walther W. Rauer, Der deutsche Kaiser; seine Stellung im alten und im neuen Reiche (1913).

[2] Ausdruck Kaiser Wilhelms I., erwähnt bei Treitschke, Politik 1 40, 2 345.

des Bundes(heutigen Reichs-)kanzlers. Damals wurde, auf einen von v. Bennigsen gestellten Antrag unter Zustimmung der verbündeten Regierungen, der norddeutschen Bundesverfassung, Art. 17, der Satz eingefügt: „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums werden im Namen des Bundes erlassen und bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt." Die Annahme dieses Antrages Bennigsen (27. März 1867; vgl. Haenel, Studien 2 17—19) bewirkte, worauf in anderem Zusammenhange, unten § 23, S. 110, zurückzukommen sein wird, zunächst eine grundsätzliche Änderung der Position des Bundeskanzlers, welcher, bis dahin als ein preußischer Beamter, als abhängiger Untergebener des preußischen Ministers des Auswärtigen projektiert, nunmehr aus diesem Abhängigkeitsverhältnis losgelöst, mit ministerieller Selbständigkeit gegenüber dem Bundespräsidium ausgestattet und mit ministerieller Verantwortlichkeit gegenüber Bundesrat und Reichstag belastet wurde. Weiterhin aber wirkte das folgenschwere Amendement zurück auf die rechtliche Natur und Stellung des Bundespräsidiums. „Die Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidiums" will heißen: alle Anordnungen, deren Erlaß nach der Verfassung Sache des Bundespräsidiums ist. Sie alle, insbesondere also auch die im Bereiche der auswärtigen Politik, der Post- und Telegraphenverwaltung ergehenden Regierungsakte, sollen erlassen werden „im Namen des Bundes": nicht vom König von Preußen kraft eigenen Rechts, nicht Kraft eines Hoheitsrechts Preußens über den Bund, sondern als Akte des Bundes, als Ausflüsse einer Bundesgewalt, welche nicht sowohl die Mitverbündeten Preußens als vielmehr auch Preußen selbst überragt und beherrscht. Damit war die gesamte Regierungsgewalt, welche die Verfassung der Krone Preußen im Interesse des Bundes zuschrieb, quoad ius für den Bund reklamiert; diese Gewalt hatte, unversehens, möchte man sagen, ihr Subjekt gewechselt: aus der preußischen Hegemonie über den Bund war eine Organschaft im Bunde geworden; der Herrscher „des mächtigsten und aus diesem Grunde zur Leitung des Gemeinwesens berufenen Bundesstaates" [1] verwandelte sich in ein Organ der Gesamtheit, in ein „Bundesoberhaupt", welcher Titel, einige Jahre später, durch das norddeutsche Strafgesetzbuch vom 31. Mai 1870 (§§ 80, 94, 95) auch formell und offiziell eingeführt worden ist. So ward die hegemonische Struktur der Verfassungsentwürfe durchbrochen, immerhin aber noch nicht ganz und restlos transformiert. Denn die Tragweite des Amendements Bennigsen umfaßte sachlich nur die Zuständigkeit des „Bundespräsidiums" nach der norddeutschen Bundesverfassung, nicht wenige. allerdings, aber auch nicht mehr. Die Regierungsgewalt des Bundespräsidiums wurde durch Art. 17 Satz 2 der nordd. BV. zur Bundesgewalt erklärt; die Kommandogewalt des „Bundesfeldherrn" dagegen und die des Königs von Preußen als Oberbefehlshabers der Kriegsmarine wurde durch Art. 17 nicht berührt, blieb von der konstitutionellen Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers frei und blieb unter der Herrschaft der norddeutschen Bundesverfassung das, was sie nach deren Entwürfen sein sollte: preußische Hegemonie. Erst bei der Erweiterung des Norddeutschen Bundes zum Deutschen Reiche verschwand dieser starke letzte Rest des „verlängerten Preußens" aus der Verfassung, wurde auch die Kommandogewalt über Heer und Flotte nationalisiert. Sie wurde es — nicht schon durch die Novemberverträge von 1870, welche eine Änderung in der staatsrechtlichen Stellung des Bundespräsidiums und Bundesfeldherrn überall nicht beabsichtigten, wohl aber durch die Einführung des Kaisertitels (s. oben S. 62) und durch die Folgerungen, welche die Neuredaktion der RV. (16. April 1871) aus dieser Einführung gezogen hat.

Über die Vorgänge und maßgebenden Absichten bei dieser „Erneuerung der deutschen Kaiserwürde" sind wir namentlich durch Bismarck (Gedanken und Erinnerungen 2 115 ff.) genau unterrichtet. „Die Annahme des Kaisertitels war ein politisches Bedürfnis, weil er in den Erinnerungen aus Zeiten, da er rechtlich mehr, faktisch weniger zu bedeuten hatte, ein werbendes Element für Einheit und Zentralisation bildete" (a. a. O. S. 115); — der Glanz der alten Kaiserkrone, der Erinnerungswert dieses ehrwürdigen, tausendjährigen Symbols deutscher Einheit sollte unverloren bleiben, sollte für das neue Reich nutzbar gemacht werden.

[1] Formulierung des Hegemoniegedankens in der Thronrede zur Eröffnung des verfassungsberatenden Reichstages, vgl. Preuß in der oben S. 101 Anm. 1 zitierten Abhandlung S. 428.

Das ist das eine. Das andere Motiv der Einführung des Kaisertitels aber ist die volle und bewußte Überwindung des Gedankens der preußischen Hegemonie. Wenn Bismarck dem König Ludwig von Bayern nahelegte (a. a. O. S. 117, 118; 1 353), „daß die bayrische Krone die Präsidialrechte dem Könige von Preußen (sc. als solchen) ohne Verstimmung des bayrischen Selbstgefühls nicht werde einräumen können; preußische Autorität innerhalb der Grenzen Bayerns ausgeübt, sei neu und werde die bayerische Empfindung verletzen, ein deutscher Kaiser aber sei nicht der im Stamme verschiedene Nachbar Bayerns, sondern der Landsmann" ... „schicklicher Weise" könne daher König Ludwig die der Autorität des Präsidiums bereits zugesagten, wiewohl noch nicht ratifizierten Konzessionen „nur einem Deutschen Kaiser, nicht aber dem Könige von Preußen machen"; — wenn König Ludwig diesen Gedankengang Wort für Wort sich zu eigen machte und in Übereinstimmung mit allen deutschen Regierungen seinen Antrag auf Annahme des Kaisertitels entsprechend motivierte [1]; — wenn endlich der erste Kaiser des neuen Reiches in jener denkwürdigen Versailler Proklamation vom 18. Januar 1871 dem deutschen Volke kundtat: „... Demgemäß werden Wir und Unsere Nachfolger an der Krone Preußens fortan den Kaiserlichen Titel in allen Unsern Beziehungen und Angelegenheiten des Deutschen Reiches führen", so erhellt aus alledem der Sinn, in welchem vornehmlich die Kaiserwürde angeboten und angenommen wurde: völlige Aufgabe des Hegemoniegedankens [2] und Vereinigung sämtlicher der Krone Preußen außerhalb der Bundesratssphäre zustehender Präsidialrechte, einschließlich der Kommandogewalt über Heer und Marine, zu einem einheitlichen obersten Reichsamt: zum Kaisertum. Es war einfacher Vollzug des Willens aller Beteiligten, wenn die Neuredaktion der Reichsverfassung vom 16. April 1871 die Bezeichnung „Kaiser" nicht nur an den Stellen einsetzte, wo die norddeutsche Bundesverfassung den Ausdruck „Bundespräsidium" gebrauchte (Art. 11, 17, 18, 36, 50 usw.), sondern auch dort, wo (wie z. B. in Art. 53, 63) früher der „König von Preußen" als solcher schlechthin oder als „Bundesfeldherr" figurierte.

So gelangte die Nationalisierung der Präsidialgewalt, die Transformation der Hegemonie in das Reichsamt zum formellen Abschluß. Über die staatsrechtliche Natur des Kaisertums ist daher zuerst dies zu sagen: Das deutsche Kaisertum ist nicht die preußische Hegemonie über das außerpreußische Deutschland, vielmehr die lebendige Verneinung dieser Hegemonie. Die kaiserlichen Regierungsrechte sind nicht Bestandteile oder Zubehörstücke der preußischen Staatsgewalt, sondern Inhalt einer mit der Krone Preußen real unierten Reichsorganschaft. Wenn der Kaiser in Baden eine Festung anlegen läßt, die Errichtung einer Oberpostdirektion in Hessen befiehlt, wenn er in Württemberg oder Sachsen die dortigen Truppen inspiziert, so übt er mit alledem nicht preußische Staatsgewalt auf nichtpreußischem Boden, sondern des Reiches Gewalt im Reiche aus.

Diese Reichsorganschaft ist eine unmittelbare Organschaft. Das heißt: der Kaiser repräsentiert innerhalb seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit den Willen des Reiches, die Reichsgewalt, ebenso unmittelbar wie die beiden anderen Hauptorgane, Bundesrat und Reichstag. Der Kaiser erläßt seine Anordnungen und Verfügungen „im Namen des Reichs" (Art. 17 RV.). Dies besagt — ein neuer Sinn der vielbedeutenden Worte! —: es steht niemand zwischen Kaiser und Reich. Der Kaiser hat kein noch höheres Organ des Reiches über sich, er ist keines anderen Organes Delegatar; er wird von niemand ernannt noch abgesetzt, keiner Stelle im Reich ist er verantwortlich. Allerdings übt er kein eigenes und ursprüngliches, sondern abgeleitetes, fremdes Recht aus (ebensowenig wie der Monarch im Einheitsstaate,

[1] Das Schreiben des Königs von Bayern an König Wilhelm I. abgedruckt z. B. bei Zorn, Staatsr. 1 51. Bemerkenswert namentlich die Wendung, durch die Wiederherstellung der Kaiserwürde solle ausgedrückt werden, daß die mit der Krone Preußen verbundenen Präsidialrechte Rechte seien, welche Ew. Majestät im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes auf Grund der Einigung seiner Fürsten ausüben".

[2] Gegen diesen Gedanken wendet sich Bismarck auch a. a. O. 2 115: „... und ich war überzeugt, daß der festigende Druck (von Kaisertum und Kaisertitel) auf unsere Reichsinstitutionen um so nachhaltiger sein würde, je mehr der preußische Träger desselben das gefährliche ... Bestreben vermeide, den anderen Dynastien die Überlegenheit der eigenen unter die Augen zu rücken", d. h. den Hegemoniegedanken zum Ausdruck zu bringen.

vgl. oben S. 9ff., 25, 26), aber dies Recht gehört dem Reiche, d. h. der nationalen korporativen Staatspersönlichkeit, nicht einer von dieser verschiedenen anderweiten Korporation oder Organpersönlichkeit, insbesondere nicht der Staatengesamtheit, repräsentiert durch die verbündeten Regierungen, verkörpert im Bundesrat. „Im Namen des Reichs" heißt nicht „im Namen der verbündeten Regierungen" (unrichtig v. Seydel, Komm. S. 126, Jellinek, Staatsl. 540 Anm. 2), sondern, wie jene bayerische Aufforderung zur Annahme des Kaisertitels — oben S. 103 Anm. 1 den Ausdruck wendet: „im Namen des gesamten deutschen Vaterlandes". — Freilich stellen die verbündeten Regierungen im Bundesrate den Träger, das in diesem Sinne „oberste" Organ der Reichsgewalt dar (oben S. 10, 25), diese Trägerschaft bedeutet aber nur Präsumtion der Kompetenz, nicht Suprematie über den Kaiser, noch gar Inhaberschaft der gesamten Reichsgewalt zu eigenem Recht, eine Stellung, welche alle anderen Reichsorgane, den Kaiser nicht ausgeschlossen, zu Delegataren dieses obersten Machthabers herabdrücken würde. Der Kaiser ist dem Repräsentanten des Trägers der Reichsgewalt, dem Bundesrate staatsrechtlich gleichgeordnet, zeremoniell übergeordnet. Delegatar des Bundesrates bzw. der verbündeten Regierungen ist er nicht. Seine Organschaft ist eine unmittelbare Organschaft.

Das Wesen dieser Organschaft bestimmen heißt einen allgemeineren Rechtsbegriff aufsuchen, dem sie sich einordnen läßt. Es darf behauptet werden, daß es einen solchen Begriff: einen einzigen, dem das Kaisertum überall entspricht, nicht gibt. Die Verfassung (Art. 11) bezeichnet das Kaisertum als „Präsidium des Bundes", d. h. des Deutschen Reiches. Damit ist nichts erklärt. Als Gesamterscheinung ist unser Kaisertum eine Organschaft eigener Art.

Im Sinne des Völkerrechts ist der Kaiser Staatsoberhaupt, die „Regierung" des Deutschen Reiches. Denn er repräsentiert seinen Staat, das Deutsche Reich, im Staatenverkehr, und er repräsentiert es voll, ohne Konkurrenz eines anderen, diese Vertretungsmacht nach außen beschränkenden Organs. Sein Wort, seine Unterschrift sind zur völkerrechtlichen Verpflichtung des Reiches ebenso erforderlich wie ausreichend.

Faßt man nun die staatsrechtliche Stellung des Kaisers, sein Verhältnis zu den andern Organen und zu den Objekten der Reichsgewalt ins Auge, so versagen alle hergebrachten Begriffe und Schablonen. Der Kaiser ist etwas anderes und mehr als ein Beamter: niemand ernennt ihn und stellt ihn an, der ohne Zutun selbst des „Reichssouveräns", der im Bundesrate sich verkörpernden Staatengesamtheit, Kaiser wird; er kann unter keinen Umständen von irgendeiner Stelle im Reich zur Verantwortung gezogen werden. Er ist also auch nicht (ungeachtet der Bezeichnung „Präsidium" im Art. 11) „Präsident" des Reiches im Sinne des republikanischen Staatsrechts (Frankreich, Nordamerika); auch kein „erblicher" Präsident. Anderseits ist er auch nicht der Monarch des Reichs. In vollem und bewußtem Gegensatz zu dem Werke der Frankfurter Paulskirche ist die Krönung des heutigen Reichsbaues mit einer „monarchischen Spitze" weder beabsichtigt noch bewirkt worden. Von den Absichten der Reichsgründer war bereits — oben S. 93 ff. — die Rede. Weder die Richtung dieser Absichten noch das, was sie erreicht haben, die positive Gestaltung des Kaisertums, berechtigt dazu, hier von einer monarchischen Herrschergewalt zu reden, — man müßte denn den überlieferten festen Begriff der Monarchie ins Nebelhafte und Grenzenlose verflüchtigen. Jedenfalls ist der Kaiser nicht Reichsmonarch im Sinne des deutschen Landesstaatsrechts. Dieses (vgl. unten § 26) läßt die gesamte Staatsgewalt trägerschaftlich in der Person des Monarchen vereinigt sein, ein Moment, welches, wie erwähnt, bei dem Kaiser nicht zutrifft, denn nicht er, sondern die Gesamtheit der Einzelstaaten ist der Träger der Reichsgewalt, nicht er, sondern der diesen Träger repräsentierende Bundesrat besitzt die Präsumtion der Zuständigkeit; „die Souveränetät ruht nicht beim Kaiser, sie ruht bei den verbündeten Regierungen" (Bismarck, im Reichstage, 19. April 1871). Der Kaiser hat nur diejenigen Rechte und Funktionen, welche ihm die Verfassung oder besondere Gesetze ausdrücklich übertragen. Diese Funktionen liegen ganz vorwiegend auf dem Gebiete der vollziehenden Gewalt, der Exekutive. An der richterlichen Gewalt des Reiches ist der Kaiser nicht, auch nominell nicht, beteiligt: die Urteile des Reichsgerichts ergehen nicht in seinem Namen, sondern im Namen des Reichs. Und sein Anteil an der gesetzgebenden, also der obersten Funktion der Reichsgewalt ist ein rein formaler: er beschränkt sich auf die Ausfertigung und Verkündigung dessen, was der Bundesrat unter Zu-

stimmung des Reichstages als Reichsgesetz sanktioniert hat. Der Kaiser hat im Prozesse der Reichsgesetzgebung weder Initiative noch Sanktion noch Veto; ja nicht einmal das blecherne Schwert parlamentarischer Schein- und Schattenkönige, das suspensive Veto, ist ihm in die Hand gegeben. Ein Monarch ohne staatsrechtlichen Einfluß auf die Legislative ist aber, zumindest nach deutscher Auffassung und Tradition, kein Monarch. Anderseits paßt auch das Schema der parlamentarischen Monarchie nicht auf das deutsche Kaisertum, denn was dem Kaiser an der staatsrechtlichen Fülle monarchischer Gewalt fehlt, liegt nicht beim Reichstag, sondern beim Bundesrat.

Das Kaisertum ist eine repräsentative und exekutive Organschaft eigener Art, welche ad maiorem gloriam Germaniae ausgestattet ist mit vielen einzelnen Momenten und Merkmalen, insbesondere auch mit den äußeren Attributen und Ehrenrechten der Monarchie: Unverantwortlichkeit und Unverletzlichkeit, erhöhtem strafrechtlichem Schutz der Person, Titel und Wappen, Hof- und Kanzleizeremoniell.

Die dem Kaiser übertragenen Regierungsfunktionen sind im wesentlichen folgende. Zunächst hat der Kaiser das Reich „völkerrechtlich zu vertreten" (Art. 11 Abs. 1 RV.). Diese Delegation ist eine ganz umfassende: die auswärtigen Hoheitsrechte des Reiches sind ausschließlich dem Kaiser übertragen. Auf Grund dieser Übertragung hat der Kaiser die gesamte auswärtige Politik des Reiches zu bestimmen, „im Namen des Reiches Krieg zu erklären und Frieden zu schließen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen" (RV. Art. 11 Abs. 1). Die Zustimmungsrechte des Bundesrates bei Erklärung von Angriffskriegen (Art. 11 Abs. 2) und beider gesetzgebenden Faktoren bei Abschluß und Vollzug solcher Reichsverträge, welche in den Bereich der gesetzgebenden Gewalt eingreifen (a. a. O. Abs. 3; vgl. unten § 45), sind interner Natur und beschränken die Vollmacht des Kaisers nach außen nicht.

Auf dem Gebiete der inneren Reichshoheitsrechte ist dem Kaiser übertragen: Verfügung und Oberbefehl über die bewaffnete Macht Deutschlands zu Lande und zu Wasser; Einberufung, Eröffnung, Vertagung, Schließung der Sessionen des Bundesrates und Reichstags (während die Auflösung des Reichstags dem Bundesrat unter Zustimmung des Kaisers zusteht; s. unten S. 109); das Recht, die Organisation der Reichsbehörden zu bestimmen, das Recht der Ernennung aller Reichsbeamten, des Reichskanzlers an der Spitze, die dienstherrliche Gewalt über diese Beamtenschaft, die Oberleitung der gesamten „eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung"; die Ausfertigung und Verkündigung, sowie Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze (RV. Art. 17, 36 Abs. 2); die Verordnungsgewalt, soweit sie in der dienstherrlichen und Kommandogewalt enthalten ist, im übrigen, soweit spezielle Verfassungs- oder einfache Gesetzesvorschriften den Kaiser zum Erlaß von Verordnungen ermächtigen (s. unten § 42).

In den reichsunmittelbaren Gebieten (vgl. oben S. 64, 78): im Reichslande Elsaß-Lothringen und in den Schutzgebieten ist die Zuständigkeit des Kaisers auf Grund besonderer Reichsgesetze (s. unten §§ 24, 25) eine universelle, trägerschaftliche: er übt dort die Staats- bzw. Schutzgewalt, d. h. die Regierungsgewalt des Reiches in ihrer Gesamtheit und zwar, in Umkehrung der normalen, für den Bundesrat streitenden Präsumtion (vgl. oben S. 97), im Zweifelsfalle allein aus.

Die Ausübung der kaiserlichen Regierungsgewalt ist, den Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechts entsprechend, überall ministerieller Verantwortlichkeit unterstellt, derart, daß jeder Regierungsakt des Kaisers zu seiner Gültigkeit der verantwortlichen Gegenzeichnung des Reichskanzlers bedarf (RV. Art. 17, s. unten § 23 und, betreffs der ministeriellen Funktionen des Statthalters von Elsaß-Lothringen, § 24).

Ein im politischen Sinne vollständiges Bild der kaiserlichen Machtstellung im Reich ergibt sich erst, wenn man die angegebenen Regierungsrechte des Kaisers im Zusammenhalt mit seiner reichsverfassungsmäßig notwendigen Hausmacht betrachtet, wenn man bedenkt, daß das kaiserliche Amt mit der Krone Preußen, also mit der monarchischen Herrschergewalt über drei Fünftel aller Deutschen in untrennbarer Realunion verbunden ist.

Subjekt des Anspruchs, Kaiser zu sein und als solcher zu gelten, ist der Träger der preußischen Königskrone. Wer dies jeweils ist, beantwortet sich nach preußischem Staatsrecht. Thron-

folgerecht und Thronfolgeordnung in Preußen sind durch Art. 11 RV. nicht etwa in Reichsrecht verwandelt und damit der Abänderung durch die preußische Gesetzgebung entrückt, sondern Landesrecht, preußisches Recht geblieben. Das Reich akzeptiert dieses Landesrecht vorbehaltlos, einschließlich aller Abänderungen, welche es künftighin durch die gesetzgebenden Faktoren Preußens etwa erfahren möchte. Reichsrechtlich, also mit bindender Kraft auch für Preußen, festgelegt ist nur der Grundsatz, daß der deutsche Kaiser und der König von Preußen stets eine und dieselbe Person sein müssen. Daraus ergeben sich zwei Folgerungen: 1. daß der Verzicht des Königs von Preußen auf die Königskrone (vgl. unten § 29) den auf die Kaiserkrone von selbst in sich schließt; 2. daß derjenige, welchem nach preußischem Staatsrecht die Ausübung der Regierungsgewalt für den regierungsunfähigen König zusteht, der Regent wie der Regierungsstellvertreter im engeren Sinne (vgl. unten § 30), auch die kaiserlichen Regierungsfunktionen vertretungsweise wahrzunehmen hat, in diesem Sinne also Kaiser *ist*, wenn er gleich nicht Kaiser *heißt*, den Kaisertitel vielmehr Sr. Majestät dem vertretenen Könige überlassen muß. Aus der Staatspraxis: Verordnungen über die Einsetzung und Beendigung einer Regierungsstellvertretung im Reiche und in Preußen vom 4. Juni und 5. Dezember 1878 (RGBl. 101 und 363, Preuß. GS. 253 und 315); vgl. auch die Erlasse des Kaisers und Königs vom 27. Mai 1910, RGBl. 791, Preuß. GS. 63.

§ 22. Der Reichstag[1].

Während das, was im alten deutschen Reiche „Reichstag" hieß, heute seine geschichtliche Fortsetzung im Bundesrate findet (s. oben S. 95), ist der altehrwürdige Name jetzt übertragen auf eine organische Einrichtung, welche das alte Reich nicht kannte noch kennen konnte, weil es die Neuzeit, deren politischer Geist aus dieser Einrichtung redet, nicht mehr erlebt hat. In diesem Hauptstücke seiner Verfassung vornehmlich zeigt das neue Reich sich als konstitutioneller Staat. Der Reichstag verwirklicht, was seit Anbeginn der nationalen Einheitsbestrebungen des 19. Jahrhunderts[2] neben dem Kaisergedanken unserer Väter Traum und Sehnsucht war, er verkörpert die Idee, welche von der Frankfurter Paulskirche zum erstenmal in feste, staatsrechtliche Formen gegossen wurde: der Reichstag ist *das deutsche Parlament*.

„Die Mitglieder des Reichstages," sagt die RV., Art. 29, „sind Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden." Ein Artikel, dessen Wortlaut der preußischen VU. Art. 83 nachgebildet ist und wohl in jeder modernen Verfassung seine Parallelstelle findet: er enthält sozusagen gemeingültiges konstitutionelles Staatsrecht und zeigt, in Verbindung mit dem andern Satze, wonach der Reichstag aus — allgemeinen, direkten, geheimen — *Wahlen des ganzen deutschen Volkes* hervorgeht (RV. Art. 20), an, was man in Gestalt des Reichstages schaffen wollte: eine *Volksvertretung* im Sinne der konstitutionellen Staatsordnung. Diesem Begriffe entsprechend ist der Reichstag ein kollegialisches, *unmittelbares* (s. oben S. 93, 103) Reichsorgan, welches den Einfluß des Reichsvolkes auf die Ausübung der Reichsgewalt durch Bundesrat und Kaiser vermitteln soll, und dessen Mitglieder demgemäß durch Wahlen der Bevölkerung bezeichnet werden.

Die allgemeinen, in anderem Zusammenhange (s. unten § 32) zu betrachtenden Merkmale des Begriffes „Volksvertretung" finden sich sämtlich beim Reichstage wieder, insbesondere jenes negative, im Art. 29 RV. zum Ausdruck gebrachte Merkmal, wonach zwischen Reichstag und Volk, zwischen Gewählten und Wählern nicht sowohl kein „Auftrag", keine „Instruktion" als vielmehr überhaupt kein Rechtsverhältnis besteht (s. unten S. 109). In den Einzelheiten seiner staatsrechtlichen Ausgestaltung ist der Reichstag teils nach dem Vorbilde der deutschen Landtage, namentlich des *preußischen* Landtages, gemacht — so z. B. in bezug auf die allgemein rechtliche Stellung, das Ausmaß der Zuständigkeit, die Privilegien der Reichstagsmitglieder —, teils nach dem Muster der Frankfurter Verfassung und des „Reichswahlgesetzes" vom 12. April 1849 (vgl. oben S. 49, 55, 56); dies gilt bezüglich der Bildung des Reichstags,

[1] v. *Seydel* in *Hirths* Annal. 1880, S. 352 ff., und Komm. z. RV. S. 190 ff.; *Laband* 1 293 ff.; *Meyer-Anschütz* 399 ff.; *Zorn*, Staatsr. 1 213 ff.; *Loening*. Grundzüge 75 ff.; v. *Jagemann*, Reichsverfassung 115 ff.

[2] Oben § 8 I.

des Wahlrechts. Der Reichstag des geltenden Rechts ist, bei größtenteils wörtlicher Übereinstimmung der Normen des letzteren mit dem angeführten Gesetz, betr. die Wahlen zum Volkshause, von 1849 nach Anlage und Formation genau das „Volkshaus" der Frankfurter Verfassung, also der „Reichstag" von damals (s. oben S. 49), nur reduziert auf das Einkammersystem infolge Weglassung des „Staatenhauses", welches heute durch die föderalistische Struktur der obersten Regierungsstelle, durch den Bundesrat, entbehrlich gemacht, ja mehr als ersetzt wird.

In scharfem, voll beabsichtigtem Gegensatz zum Bundesrat ist der Reichstag ein streng unitarisch geformtes Reichsorgan (vgl. oben S. 69, 94). Er steht außer Zusammenhang mit den einzelstaatlichen Faktoren, er zeigt das Deutsche Reich nicht als „Bund", sondern rein als Staat. Und dieser unitarische Charakter, welcher nur die ungebrochene Einheit der Nation, nicht das Farbenspiel ihrer partikularen Gliederung abbilden will, ist nachdrücklich verschärft worden durch das verfassungsändernde Reichsgesetz vom 24. Februar 1873 [1]. Nur in einem einzigen Punkte spiegelt sich der bundesstaatliche Charakter des Reiches: darin, daß die Wahlkreise unter Berücksichtigung der einzelstaatlichen Grenzen gebildet sind, derart, daß die Gesamtzahl der Reichstagsabgeordneten oder, was dasselbe sagt, der Reichstagswahlkreise durch § 5 des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869 bzw. Art. 20 RV. zunächst auf die Einzelstaaten umgelegt ist, kein Wahlkreis die Gebiete mehrerer Staaten umfaßt und auch die kleinsten Einzelstaaten je einen Wahlkreis für sich selbst dann bilden, wenn ihre Einwohnerzahl hinter der Normalgröße der Wahlkreise — 100 000 Seelen — zurückbleibt. Doch liegen die Motive dieser Vorschrift mehr auf verwaltungstechnischem als auf politisch-staatsrechtlichem Gebiet [2]. Das unitarische Wesen des Reichstags wird dadurch nicht beeinträchtigt, wenn man sich den Art. 29 RV. („Vertreter des gesamten Volkes"), sowie vor allem die grundlegende Bestimmung (§ 1) des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1869 vergegenwärtigt, wonach das Reichstagswahlrecht ein Recht nicht des Staatsangehörigen in seinem Heimatsstaate, sondern ein Recht des Deutschen im Reich ist, ein Recht, welches ausgeübt werden kann, wo immer der Ausübende im Reichsgebiete seinen Wohnsitz erworben hat, so daß die Zugehörigkeit zu dem Einzelstaate, in welchem gewählt werden will, vollkommen gleichgültig und bedeutungslos ist.

Die Formation des Reichstags ist die einer einzigen, reinen Wahlkammer, gebildet auf Grund eines Wahlrechts, welches nach der Verfassung Art. 20 allgemein, direkt und geheim, nach dem Wahlgesetz für alle Wahlberechtigten ein gleiches ist [3]. Begriff und Beschränkungen der „Allgemeinheit" dieses Wahlrechts ergeben sich aus dem Wahlgesetz vom 31. Mai 1869. Dieses verleiht das aktive Wahlrecht (die Wahlfähigkeit) allen Deutschen männlichen Geschlechts, welche das 25. Lebensjahr zurückgelegt haben, mit Ausnahme: 1. derjenigen, welche unter Vormundschaft stehen; 2. derjenigen, über deren Vermögen der Konkurs gerichtlich eröffnet worden ist, und zwar während der Dauer des Konkursverfahrens; 3. derjenigen, welche eine Armenunterstützung aus öffentlichen oder Gemeindemitteln beziehen oder im letzten der Wahl vorhergegangenen Jahre bezogen haben [4]; 4. derjenigen, welchen durch strafgerichtliches Urteil die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, und zwar für den Zeitraum der Aberkennung (§ 3 WG.). Das Wahlrecht ruht für Personen des Soldaten-

[1] — welches RV. Art. 28 Abs. 2 aufhob. Die aufgehobene Bestimmung lautete: „Bei der Beschlußfassung über eine Angelegenheit, welche nach den Bestimmungen dieser Verfassung nicht dem ganzen Reiche gemeinschaftlich ist, werden die Stimmen nur derjenigen Mitglieder gezählt, die in Bundesstaaten gewählt sind, welchen die Angelegenheit gemeinschaftlich ist." Sie stand, während ihr Analogon, Art. 7 Abs. 4 RV. (oben S. 99) dem föderalistischen Wesen des Bundesrates entsprechen mag, mit dem Unitarismus des Reichstages in vollem Widerspruch. Der Reichstag ist keine Kollektivvertretung der partikularen Staatsvölker, der Preußen, Bayern usw. Das „gesamte Volk" des Art. 29 (s. oben im Text) ist das gesamte deutsche Volk.

[2] Übereinstimmend Triepel, Unitarismus und Föderalismus S. 14.

[3] Staatsrechtliche und politische Betrachtungen über das Reichstagswahlrecht s. bei G. Meyer, Das parlamentarische Wahlrecht (1901) S. 235 ff.

[4] Als Armenunterstützung im Sinne dieser Vorschrift sind nach dem Reichsgesetz vom 15. März 1909 (RGBl. 319) nicht anzusehen: 1. die Krankenunterstützung, 2. die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährte Anstaltspflege, 3. Unterstützungen zum Zwecke der Jugendfürsorge, der Erziehung oder der Ausbildung für einen Beruf; 4. sonstige Unterstützungen, wenn sie nur in der Form vereinzelter Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage gewährt sind; 5. Unterstützungen, die erstattet sind.

standes, solange sie sich bei den Fahnen befinden (§ 49 RMilitG. vom 2. Mai 1874). Die Zulassung zur Ausübung des Wahlrechts kann bei sonst zutreffenden Voraussetzungen nur am Orte des Wohnsitzes (§ 7 WG.) von demjenigen beansprucht werden, dessen Name den gesetzlichen und reglementarischen Vorschriften gemäß (§ 8 WG.) in die Wählerlisten aufgenommen ist. — Das passive Wahlrecht (die Wählbarkeit) zum Reichstage kommt nur denen, aber auch allen zu, welche das aktive Wahlrecht besitzen, einschließlich derjenigen, deren Wahlrecht zurzeit ruht (Militärpersonen, Wohnsitzlose, Personen, deren Namen in den Listen fehlt), soweit und sobald sie einem der Einzelstaaten seit mindestens einem Jahre angehören (§ 4 WG.).

Wegen aller Einzelheiten des Wahlrechts und des Wahlverfahrens (Wahlkreise, Wahlbezirke, Anlegung der Listen, Wahlhandlung, Sicherung des Wahlgeheimnisses, Stichwahlen usw.) ist hier auf das WG. und das zu seiner Ausführung vom Bundesrate erlassene Wahlreglement vom 28. Mai 1870 (BGBl. S. 275, abgeändert durch den vom Reichskanzler am 28. April 1903 im RGBl. 202 ff. bekannt gemachten Bundesratsbeschluß) zu verweisen.

Jeder Reichstagsabgeordnete wird in einem besonderen Wahlkreise gewählt (also Uninominal-, nicht Listensystem). Die Zahl der Wahlkreise und demgemäß der „Mandate" zum Reichstag des Norddeutschen Bundes ist durch § 5 WG. auf 297 festgesetzt (wovon auf Preußen 236 entfallen); die RV. Art. 20 Abs. 2 vermehrte diese Zahl um 48 bayrische, 17 württembergische, 14 badische, 6 hessische Wahlkreise bzw. Mandate; dazu sind auf Grund des Gesetzes, betr. die Einführung der RV. in Elsaß-Lothringen, vom 25. Juni 1873 noch 15 Abgeordnete und Wahlkreise des Reichslandes gekommen, so daß bei unveränderter, auch von dem Steigen der Bevölkerungszahl nicht berührter Fortgeltung dieser Normen die Zahl der Mitglieder des Reichstages seit 1873 und heute 397 beträgt.

Die Grenzen der Wahlkreise sind — da das im WG. § 6 Abs. 4 verheißene Gesetz über die Wahlkreiseinteilung bisher nicht ergangen ist — noch heute dieselben, welche einst zum Zwecke der ersten Reichstagswahlen (Norddeutsches Bundesgebiet: 1867, südd. Staaten: 1871, Elsaß-Lothringen: 1873) im Verwaltungswege festgesetzt wurden. Sie können nur durch Reichsgesetz geändert werden.

Der verfassungsmäßige Wirkungskreis des Reichstages erstreckt sich, ohne Abweichung von den herkömmlichen konstitutionellen Grundsätzen, auf die Mitwirkung bei der Gesetzgebung und bei der Finanzverwaltung des Reiches. Auf dem Gebiete der Gesetzgebung steht dem Reichstage in Konkurrenz mit dem Bundesrate das Recht des Gesetzesvorschlags (die Initiative; RV. Art. 23) und im Zusammenwirken mit jenem die Feststellung des Gesetzesinhalts zu (RV. Art. 5); ferner ist der Vollzug solcher Staatsverträge, welche in das Gebiet der Reichsgesetzgebung eingreifen, von der Zustimmung des Bundesrates und der Genehmigung des Reichstages abhängig gemacht (Art. 11 Abs. 3 a. a. O.). Die — durch die Beschlüsse des verfassungberatenden Reichstages von 1867 gegenüber den Entwürfen der nordd. BV. stark erweiterten und auch auf das heutige Maß gebrachten — finanzpolitischen Kompetenzen des Reichstags bestehen in dem Recht der Mitwirkung bei der Feststellung des Reichshaushaltsetats (RV. Art. 69), bei der Aufnahme von Anleihen und Garantien für die bzw. zu Lasten der Reichskasse (Art. 73) und in dem Rechte der Kontrolle der Reichsfinanzverwaltung (Art. 72). Durch besondere Verfassungsklauseln ist dem Reichstage die Mitwirkung bei Beschlüssen über den Bau oder die Konzessionierung von Eisenbahnen, welche im Reichsinteresse notwendig sind (Art. 41 Abs. 1: „kraft eines Reichsgesetzes"), eingeräumt und ferner (Art. 23) das Recht zugesprochen, an ihn gerichtete Petitionen dem Bundesrate oder dem Reichskanzler zu überweisen. Daß der Reichstag auch von sich aus Petitionen, „Adressen" an den Bundesrat oder den Kaiser richten darf, ergibt sich aus der allgemeinen Stellung des Reichstags im System der RV. und ist in der Praxis bisher nicht bezweifelt worden, ebensowenig wie das Recht, den nach Art. 17 dem Reichstage verantwortlichen Reichskanzler zu interpellieren. Der Reichstag prüft die Legitimation seiner Mitglieder und entscheidet darüber. Er regelt seinen Geschäftsgang und seine Disziplin durch eine Geschäftsordnung und erwählt seinen Präsidenten, seine Vizepräsidenten und Schriftführer (Art. 27).

Der Reichstag ist ein periodisch (nicht permanent) tagendes Kollegium. Seine Tätigkeits- und Arbeitsabschnitte sind die Legislaturperioden, von denen jede in Sessionen

oder Sitzungsperioden zerfällt. Die Legislaturperiode beginnt jeweils mit dem vom Kaiser festgesetzten Tage der allgemeinen Wahlen (so die herrschende Ansicht, vgl. Laband, Staatsr. 1 340 Anm. 1 [1]); sie endigt durch Zeitablauf, d. h. nach Ablauf von fünf Jahren (RV. Art. 24 in der Fassung der Nov. vom 19. März 1888) oder durch Auflösung, welche letztere durch Beschluß des Bundesrates, vorbehaltlich der Zustimmung des Kaisers (RV. Art. 24;; vgl. Art. 25), erfolgt. Innerhalb der Legislaturperiode werden die Geschäfte des Reichstags in Sitzungsperioden (Sessionen) erledigt, deren jede durch Berufung und Eröffnung des Reichstags seitens des Kaisers (RV. Art. 12) begonnen wird (kein Selbstversammlungsrecht). Der Reichstag muß alljährlich zu einer ordentlichen Session (Art. 13) und kann außerdem nach Ermessen des Kaisers berufen werden. Die Sitzungsperiode wird beendigt durch Schließung; eine tatsächliche (nicht rechtliche) Unterbrechung der Sessionsarbeit kann durch Vertagung bewirkt werden. Schließung wie Vertagung sind Prärogative des Kaisers (RV. Art. 12), mit der Maßgabe, daß eine Vertagung auf länger als 30 Tage und jede Wiederholung der Vertagung innerhalb derselben Session der Zustimmung des Reichstags bedarf (Art. 26). Das Recht, seine Sitzungsperioden selbst zu schließen oder sich während derselben formell zu vertagen, steht dem Reichstag nicht zu. Unter den ersten Geschäften jedes Reichstags (d. h. jeder Session) figuriert die Beschlußfassung über die „Legitimation der Mitglieder" (RV. Art. 27), d. h. die Vornahme der Wahlprüfungen, sowie die Wahl des Präsidenten, der Vizepräsidenten und Schriftführer (RV. l. cit.).

Die Geschäftsformen des Reichstags sind nur zum geringsten Teile durch die RV. (nur zwei Bestimmungen: Art. 22 Abs. 1, Öffentlichkeit der Verhandlungen, und Art. 28, Beschlußfähigkeit), im übrigen durch die Geschäftsordnung geregelt, welche der Reichstag auf Grund des Art. 27 a. a. O. sich selbst gegeben hat (geltende, von Session zu Session stillschweigend übernommene Fassung vom 10. Februar 1876, abgedruckt z. B. bei Triepel, Quellensamml. z. deutschen Reichsstaatsr. S. 188 ff., ferner in der Ausgabe der RV. von Pröbst-Oeschey, 4. Aufl., S. 205 ff.

Über die Rechtsverhältnisse der einzelnen Reichstagsmitglieder (Abgeordneten) trifft die RV. folgende Bestimmungen:

1. Die Mitglieder des Reichstages sind in Ausübung ihres Berufes unabhängig von ihren Wählern; sie sind überhaupt „an Aufträge und Instruktionen nicht gebunden" (Art. 29).

2. Sie genießen volle Freiheit der Meinungsäußerung. Kein Mitglied des Reichstags darf zu irgendeiner Zeit wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung (d. h. anders als durch Anwendung der geschäftsordnungsmäßigen Disziplinarmittel des Reichstags: Ordnungsruf, Wortentziehung, Ausschluß von der Sitzung) zur Verantwortung gezogen werden (Art. 30).

3. Ohne Genehmigung des Reichstages kann kein Mitglied desselben während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, außer wenn es bei Ausübung der Tat oder im Laufe des nächstfolgenden Tages ergriffen wird. Gleiche Genehmigung ist bei einer Verhaftung wegen Schulden erforderlich. Auf Verlangen des Reichstages wird jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied desselben und jede Untersuchungs- oder Zivilhaft für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben (Art. 31).

4. „Die Mitglieder des Reichstages dürfen als solche keine Besoldung beziehen. Sie erhalten eine Entschädigung nach Maßgabe des Gesetzes": Art. 32 in der Fassung des Gesetzes vom 21. Mai 1906. Das hier in Bezug genommene Gesetz ist am gleichen Tage, 21. Mai 1906, ergangen. Es gewährt den Reichstagsmitgliedern: a) freie Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen für die Dauer der Sitzungsperiode sowie acht Tage vor deren Beginn und acht Tage nach dem Schluß; b) eine „Aufwandentschädigung" in Höhe von jährlich 3000 Mark. Bedingung für den Bezug dieses Jahrgeldes ist die Anwesenheit des Abgeordneten in den Plenarsitzungen des Reichstags. Die Anwesenheit wird ausschließlich dadurch nachgewiesen, daß der Abgeordnete sich während der Sitzung eigenhändig in eine Liste einträgt. Wer einer Plenarsitzung fernbleibt, erleidet einen Abzug von 20 Mark von der nächstfälligen Entschädigungsrate.

[1] A. M. Arndt, Kommentar zur RV., zu Art. 24 Note 2, welcher die Legislaturperiode vom Tage des ersten Zusammentretens des Reichstags beginnen lassen will.

§ 23. Der Reichskanzler[1].

Dreifach ist die Stellung, welche das Staatsrecht des Deutschen Reiches dem Reichskanzler zuweist: der Reichskanzler ist Vorsitzender des Bundesrates, verantwortlicher Minister des Kaisers und, in unmittelbarer Unterordnung unter den Kaiser, oberster Chef und Dienstvorgesetzter aller Reichsbehörden. Nach drei Seiten ist er verantwortlich: dem Kaiser, denn dieser ernennt ihn und kann ihn jederzeit entlassen (RV. Art. 15), dem Bundesrat und dem Reichstag nach Art. 17 RV. Und ferner: es ist, wenn auch nicht staatsrechtlich gefordert, so doch eine politische Notwendigkeit und stets als solche eingesehen worden, daß der Reichskanzler als der im Reiche verantwortlich leitende Staatsmann auch in Preußen, innerhalb der preußischen Staatsregierung eine führende Stellung einnimmt (s. unten). So ist der Reichskanzler durch Verfassung und Staatspraxis mitten hinein gestellt zwischen die maß- und richtunggebenden Mächte des deutschen Staates: zwischen die drei Hauptorgane des Reiches, zwischen die Reichsgewalt und Preußen. Seine oberste politische Pflicht ist es, zwischen diesen Mächten zu vermitteln, Reibungen und Kollisionen zu verhüten, für die Erhaltung des notwendigen Gleichgewichts Sorge zu tragen.

Die gewaltige, an Macht und Verantwortlichkeit reiche Stellung hat sich schrittweise entwickelt. Ursprünglich, im Stadium der Entwürfe der norddeutschen Bundesverfassung, war sie lediglich als Bundesratspräsidium gedacht. Alles Weitere ist später hinzugekommen.

1. Von der Stellung des Reichskanzlers im Bundesrate war bereits oben, S. 98, 99, die Rede. Die RV., Art. 15 schreibt ausdrücklich vor, daß der Reichskanzler Vorsitzender und Geschäftsleiter des Bundesrates ist. Sie setzt ferner als selbstverständlich voraus, daß er stimmführendes Mitglied dieser Körperschaft, und zwar Bevollmächtigter Preußens sein muß. Über das Verhältnis des Kanzlers in dieser seiner letzteren Eigenschaft zur preußischen Staatsregierung sagt die Verfassung nichts. An und für sich würde dieses Verhältnis das gleiche sein dürfen, ja kein anderes sein können, als dasjenige jedes Bundesratsbevollmächtigten zu seiner Regierung, nämlich ein einseitiges Abhängigkeitsverhältnis, kraft dessen der Bevollmächtigte im Bundesrate, insbesondere bei Abstimmungen, sich den ihm erteilten Instruktionen gemäß zu verhalten hat und seiner Regierung für diese Innehaltung verantwortlich ist, — wenn dem nicht die verfassungsmäßig notwendige Stellung des Kanzlers als selbständigen Reichministers (RV. Art. 17, s. unten Nr. 3) entgegenstünde. Solange diese letztere Stellung dem Kanzler noch nicht zugedacht war, also in dem Stadium der Entwürfe der norddeutschen Bundesverfassung vor ihrer Amendierung durch den verfassungsberatenden Reichstag im Sinne des Antrags Bennigsen (oben S. 102), konnte es, wie dies tatsächlich der Fall war, im Plane liegen, den „Bundeskanzler" lediglich dasjenige sein zu lassen, „was man in Frankfurt zu bundestäglichen Zeiten einen Präsidialgesandten nannte", einen Kommissar, „der seine Instruktionen von dem preußischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten zu empfangen hatte und der nebenher das Präsidium im Bundesrat hatte" (Bismarck im Reichstage, 5. März 1878). Nachdem aber jene Änderung und Erhöhung des Kanzleramtes akzeptiert worden war, konnte es bei der ursprünglich beabsichtigten Abhängigkeit von einer preußischen Ministerialinstanz nicht verbleiben. Schon 1867 wurde dies allerseits eingesehen, und es ist seitdem ein unumstrittener, wenngleich in den Kreis der Verfassungsrechtssätze niemals aufgenommener Fundamentalsatz der deutschen Verfassungspolitik geblieben, daß der eine, welcher die kaiserliche Politik vor Bundesrat und Reichstag verantwortlich zu vertreten hat, mit dem andern, welchem die Leitung der Beziehungen Preußens zum Reiche, insbesondere also die Instruierung der preußischen Bundesratsstimmen, ressortmäßig obliegt, stets eine und dieselbe Person sein

[1] Laband 1 375 ff.; Meyer-Anschütz § 135; Zorn 1 251 ff.; Haenel, Organisat. Entwicklung der RV. S. 24 ff., 31 ff.; v. Seydel, Staatsrechtl. und politische Abhandl. N. F. S. 126 ff.; O. Hensel in Hirths Annal. 1882, S. 1 ff.; H. Preuß in der Ztschr. für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 45 S. 420 ff.; Joel in Hirths Annal. 1878, 402 ff.; Smend das. 1906, 321 ff.; Rosenberg, Die staatsrechtl. Stellung des Reichskanzlers (1889); Triepel, Unitarismus und Föderalismus 64 ff.; Rosenthal, Die Reichsregierung (1911). — Bismarcks Reden im Reichstage vom 1. Dezember 1874, 12. Dezember 1876, 5. März 1878, sowie „Gedanken und Erinnerungen" 2 209, 307 ff.

muß. Der Minister des Kaisers kann der preußischen Staatsregierung nicht subordiniert sein, sondern muß selbst ihr angehören; wer im Reiche Minister, und zwar nach der Verfassung oberster, leitender Minister, ist, kann in Preußen nicht bloß Referent, „Unterstaatssekretär für deutsche Angelegenheiten" (Bismarck in der angeführten Reichstagsrede) bleiben, sondern muß Minister dieser Angelegenheiten sein. Nach dem oben S. 97 Anm. angegebenen, auch für Preußen geltenden Grundsatz gehört nun aber die Wahrnehmung der Beziehungen zum Reiche zum Geschäftskreis des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten (nicht des Präsidenten des Staatsministeriums, wie zuweilen irrtümlich angenommen wird: der „Ministerpräsident" hat nach der Organisation des preußischen Staatsministeriums lediglich formelle, geschäftsleitende Prärogativen ohne staatsrechtlichen Einfluß auf die Tätigkeit der einzelnen Ressortministerien). Der Minister des Auswärtigen ist der Ressortminister für die Reichsangelegenheiten, er hat den amtlichen Auftrag, die deutsche Politik Preußens zu führen, vor allem also die preußischen Bundesratsinstruktionen entweder selbst zu erteilen [1] oder, falls sie vom Könige unmittelbar ausgehen, verantwortlich gegenzuzeichnen. Der oben bezeichnete Fundamentalsatz spitzt sich mithin zu der Forderung zu, die Ämter des Reichskanzlers und des preußischen Ministers der auswärtigen Angelegenheiten stetig personell zu unieren, während die Übertragung auch noch des preußischen Ministerpräsidiums an den Reichskanzler zwar ebenfalls wünschenswert, wenngleich nicht so sehr durch geschäftliche und politische Bedürfnisse geboten erscheint als jene Union mit dem Ressort des Auswärtigen, denn nur die letztere gewährleistet (bei der bestehenden Organisation des preußischen Staatsministeriums, welche auf dem Gedanken der Alleinherrschaft jedes Ministers in seinem Ressort beruht und dem Ministerpräsidenten keinerlei materielle Prärogativen einräumt) [2] dasjenige, worauf es hier ankommt: die selbständige Disposition des verantwortlichen Leiters der kaiserlichen Regierung über die Stimme und den Einfluß Preußens im Bundesrate. Die Praxis hat diesen Anforderungen Rechnung getragen, indem die Vereinigung des Reichskanzleramtes mit dem preußischen Ministerium des Auswärtigen bisher niemals, diejenige mit dem Ministerpräsidium aber auch nur zweimal vorübergehend (1873 und 1894) unterbrochen wurde und die Position des Reichskanzlers innerhalb des preußischen Staatsministeriums in neuerer Zeit ferner durch die ständige Praxis verstärkt wird, einige seiner Ressortstellvertreter (s. unten), insbesondere die Staatssekretäre des Auswärtigen Amts, des Reichsamts des Innern, des Reichsmarineamts, zu Mitgliedern des Staatsministeriums zu ernennen mit dem Auftrage, dort „Reichsgedanken, Reichspolitik zu vertreten" (Bismarck, Rede im Reichstage 10. März 1877).

Über die Stellvertretung des Reichskanzlers im Vorsitz des Bundesrates s. oben S. 99.

2. Außerhalb des Bundesrates erscheint der Reichskanzler in der Stellung eines kaiserlichen Ministers: Art. 17 RV. (Amendement Bennigsen; s. oben S. 111, 112). Hierin liegt: der Reichskanzler ist Reichsbeamter; er wird vom Kaiser ernannt und entlassen; sein Verhältnis zum Kaiser ist zunächst das dienstliche Unterordnungsverhältnis des nichtrichterlichen, politischen Beamten. Er ist ferner Minister. Damit ist gesagt: jenes Unterordnungsverhältnis zu dem kaiserlichen Dienstherrn zeigt die besondere und eigentümliche Gestaltung, welche sich aus dem Wesen der Ministerverantwortlichkeit (unten § 27) ergibt. Es ist auf der einen Seite eine Stellung ad nutum: „der Reichskanzler und die Staatssekretäre [3] können jederzeit ihre Entlassung erhalten und fordern" (RBeamtengesetz vom 18. Mai 1907, § 35);

---

[1] — wobei er politisch genötigt sein kann (und bei wichtigen Fragen in der Regel genötigt sein wird), auf die Meinungen seiner Kollegen, der anderen preußischen Ressortminister, Rücksicht zu nehmen (vgl. Bismarcks Reden im verfassungsberatenden Reichstage, 26. und 27. März 1867). Eine ausdrückliche Vorschrift, wonach die preußischen Bundesratsinstruktionen vom Staatsministerium (Gesamtministerium) zu beschließen oder dort auch nur zu beraten wären, besteht nicht (anderer Meinung anscheinend Rosenthal, Reichsregierung 31 Anm. 3, 57). Freilich ist die Beratung im Staatsministerium üblich. Sie kann aber der alleinigen Zuständigkeit und Verantwortlichkeit des Ressortministers, eben des Ministers des Auswärtigen, keinen Abbruch tun. An dieser Ansicht muß, trotz der Einwände, welche Rosenthal a. a. O. dagegen erhebt, festgehalten werden.

[2] v. Roenne-Zorn, Staatsr. der preuß. Monarchie 1 248 ff. Vgl. insbesondere die dort (S. 255) angeführte Rede Bismarcks im preuß. Hause der Abgeordneten 1873.

[3] Über diese vgl. unten S. 114.

anderseits aber eine *verantwortliche*, das heißt selbständige und unabhängige Stellung. Der Reichskanzler ist ein verfassungsmäßig notwendiger, nicht zu umgehender Beamter und Regierungsgehilfe des Kaisers, ein Diener, dessen (nicht der Person, sondern der Institution!) der Herr bedarf, um zu „regieren", um überhaupt staatsrechtlich gültige, ohne Verfassungsbruch vollziehbare Entschließungen fassen zu können. Der Satz: die Anordnungen und Verfügungen des Kaisers bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt" (RV. Art. 17), bedeutet: der Wille des Kaisers erlangt nur staatsrechtliche Gültigkeit, wenn der Wille des Kanzlers sich ihm anschließt, — wobei an den Regelfall gedacht ist, daß der Anschluß durch Gegenzeichnung des kaiserlichen Akts (Kontrasignatur) bekundet wird. Genau genommen erzeugt jedoch nicht die Kontrasignatur, sondern die durch sie unwiderleglich bezeugte *Billigung* des kaiserlichen Akts die Verantwortlichkeit des Kanzlers; dies wird wichtig, wenn — z. B. bei mündlich erteilten kaiserlichen Befehlen — eine Gegenzeichnung nicht stattfindet. Die Billigung kann auch stillschweigend, d. h. durch Verbleiben im Amte nach und trotz Kenntnis der kaiserlichen Handlung, erklärt werden. Der Entschluß des Reichskanzlers über Leistung oder Verweigerung der Kontrasignatur ist und gilt stets als ein rechtlich freier. Durch den Befehl des Kaisers, einen Regierungsakt gegenzuzeichnen, wird der Reichskanzler weder gebunden noch gedeckt; den die Kontrasignatur verweigernden Kanzler kann der Kaiser zwar entlassen, nicht aber zum Gehorsam zwingen, der tatsächlich geleistete Gehorsam wäre eine rechtlich freie Tat, welche voll und allein dem Täter, also dem Reichskanzler, niemand sonst anzurechnen ist.

Gegenständlich erstreckt sich die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers

a) *extensiv* auf „die", d. h. auf *alle* „Anordnungen und Verfügungen des Kaisers", d. h. auf den Gesamtbereich der kaiserlichen Regierungsgewalt [1]. Der *kaiserlichen* Regierungsgewalt: soweit die Regierungsgewalt im Reiche nicht dem Kaiser, sondern dem Bundesrate zusteht (s. oben S. 98), ist sie der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers entrückt; für die Beschlüsse des Bundesrates kann der Reichskanzler nicht verantwortlich gemacht werden, vielmehr wird er durch dieselben ebenso gebunden wie gedeckt. Ebenso erstreckt sich seine Verantwortlichkeit, obwohl die RV. dies nicht ausdrücklich hervorhebt, auf seine gesamte eigene Amtstätigkeit als Chef der Reichsverwaltung (s. unten S. 113, 114), einschließlich aller Tätigkeit, die unter seiner vorherigen oder nachträglichen, ausdrücklichen oder stillschweigenden Billigung von den Reichsbehörden entfaltet wird (es sei denn, daß seine Verantwortung durch die eines Stellvertreters [unten S. 113] ausgeschaltet ist).

b) *Intensiv* zunächst auf die Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit, weitergehend aber auch auf die Zweckmäßigkeit und politische Rätlichkeit der kaiserlichen Regierungshandlungen. —

Mittel, um die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im Einzelfalle zu realisieren, bietet erstens das Zivilrecht, zweitens das Strafrecht, drittens das Disziplinarrecht. In Zivil- und Strafsachen wider den Kanzler würden die ordentlichen Gerichte (kein privilegierter Gerichtsstand) zuständig sein; Dienst- und Disziplinargewalt über den Reichskanzler steht nur dem Kaiser zu. Viertens kann die Verantwortlichkeit geltendgemacht werden von Bundesrat und Reichstag. Man hat sich daran gewöhnt, diese Seite des Verantwortlichkeitsverhältnisses als „*politische*" Verantwortlichkeit zu bezeichnen. Diese Bezeichnung ist unzutreffend, soweit sie einen Gegensatz zu *rechtlicher* Verantwortlichkeit ausdrücken will. Auch die Verantwortlichkeit gegenüber dem Reichstag ist eine rechtliche, nicht eine bloß faktische: Art. 17 RV., der sie statuiert, ist ein *Rechtssatz*. Sie ist auch durch Rechtsinstitutionen gewährleistet und gesichert. Freilich nicht

[1] An der Ansicht (vgl. die Voraufl. S. 556), daß die vom Kaiser kraft seiner *militärischen Kommandogewalt* erlassenen Anordnungen und Befehle keiner Gegenzeichnung bedürfen, kann nicht festgehalten werden (vgl. die eingehenden und überzeugenden Ausführungen bei F. Frhr. *Marschall v. Bieberstein*, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn [1911], insbesondere 125 ff., 217 ff., 315 ff.). Die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers erstreckt sich auch auf diesen Teil der kaiserlichen Gewalt. Freilich ist zu beachten, daß militärische Befehle des Kaisers von den Personen des Soldatenstandes auch ohne Gegenzeichnung befolgt werden müssen, insoweit also, trotz fehlerhafter Form, vollziehbar sind. Dies erklärt sich aus der den Militärpersonen obliegenden Pflicht zu unbedingtem (RV. Art. 64 Abs. 1) Gehorsam. Vgl. *Marschall v. Bieberstein* a. a. O. 371 ff.

durch den Apparat der sog. Ministeranklage (s. unten S. 127); diesen kennt das Reichsstaatsrecht nicht, und mag man unter dem Gesichtspunkte, daß gerade in dem Anklagerecht der Volksvertretung die Perfektion des konstitutionellen Regierungssystems zu suchen sei, den Art. 17 immerhin eine „lex imperfecta" nennen. Aber sonstige Einrichtungen kommen in Betracht. Es ist Rechtspflicht des Kanzlers, die kaiserliche Politik als die seinige vor den beiden gesetzgeberischen Versammlungen, soweit er kann, zu vertreten, Rechtspflicht, auf Anfragen und Interpellationen [1] im Reichstag zu antworten; ein Rechtsmittel, nicht nur ein politisch-parlamentarisches Machtmittel von gleichviel welcher materiellen Bedeutung, liegt in der Befugnis des Reichstags, seine von der des Reichskanzlers abweichende Ansicht in Form einer Resolution [2] oder Adresse oder durch Verweigerung der „Entlastung" (RV. Art. 72) zu dokumentieren.

Die Stellvertretung des Reichskanzlers in der hier erörterten Eigenschaft als verantwortlicher Leiter der kaiserlichen Regierung ist, nachdem die richtige Ansicht, daß das Substitutionsrecht nach Art. 15 Abs. 2 RV. sich lediglich auf den bundesrätlichen Wirkungskreis (oben zu 1) beziehe, Geltung gewonnen hatte, durch das Reichsgesetz betr. die Stellvertretung des Reichskanzlers vom 17. März 1878 geregelt worden. Dieses Gesetz, welches laut § 4 den Art. 15 Abs. 2 RV. nicht berührt, läßt eine Vertretung des Reichskanzlers in seinen sämtlichen außerbundesrätlichen Geschäften, also sowohl in der ministeriellen Mitwirkung bei Regierungsakten des Kaisers (Gegenzeichnung), als in seiner Tätigkeit als Verwaltungschef, mit folgenden Maßgaben zu: Voraussetzung der Ernennung eines Stellvertreters ist, daß der Kanzler sie in Fällen seiner Behinderung (z. B. Krankheit, Abwesenheit, insbesondere aber zeitweilige oder andauernde Überlastung mit Geschäften) beim Kaiser selbst beantragt. Ohne einen solchen Antrag kann ein Stellvertreter nicht ernannt, dem Reichskanzler somit ein Vertreter nie aufgedrängt werden. Der Antrag kann sich nur richten: 1. auf Ernennung eines Generalstellvertreters (für den Gesamtumfang des kanzlerischen Wirkungskreises) oder 2. auf Einsetzung von Spezialstellvertretern mit sachlich (ressortmäßig) begrenzter Vertretungsmacht, dergestalt, daß (§ 2 d. Ges.) „für diejenigen einzelnen Amtszweige, welche sich in der eigenen und unmittelbaren Verwaltung des Reiches befinden, die Vorstände der dem Reichskanzler untergeordneten obersten Reichsbehörden (die Staatssekretäre, s. unten) mit der Stellvertretung desselben im ganzen Umfang oder in einzelnen Teilen ihres Geschäftskreises" zu beauftragen sind. Zum Generalstellvertreter kann also jeder, zum Spezialstellvertreter dagegen nur der sachlich zuständige Staatssekretär ernannt werden. Die Ernennung bewirkt bei beiden Kategorien von Vertretern eine volle, nicht aber eine privative (absorptive) Stellvertretung: Vertretungsmacht und Verantwortlichkeit des Vertreters bestehen nur solange und soweit der Vertretene sie bestehen lassen will. „Dem Reichskanzler ist vorbehalten, jede Amtshandlung auch während der Dauer einer Stellvertretung selbst vorzunehmen" (§ 3 d. Ges.). Er wird also durch die Stellvertreter in keiner Weise depossediert. Er ist und bleibt ihr Vorgesetzter.

3. Der Reichskanzler ist schließlich Chef der Reichsverwaltung und Dienstvorgesetzter der Reichsbehörden. Nach dem System der Entwürfe der norddeutschen Bundesverfassung, welche die Funktionen der Bundesgewalt auf Gesetzgebung und Beaufsichtigung beschränkten und eine unmittelbare Bundesverfassung durch eigene Bundesbehörden nicht kannten, hätte es für diese Stellung an der nötigen Voraussetzung gefehlt: die letztere war erst gegeben, nachdem der Antrag Bennigsen dem Bundeskanzler die Eigenschaft eines verantwortlichen Bundesministers beigelegt und damit die Entstehung von Bundesämtern unterhalb dieser leitenden Zentralstelle ermöglicht hatte.

Die Entwicklung der in dem Kanzler ihre Spitze findenden Behördenorganisation des Reichs setzt ein mit dem Erlaß des Bundespräsidiums vom 12. August 1867, welcher unter dem

[1] Über Anfragen und Interpellationen im Reichstage vgl. Geschäftsordnung des Reichstags §§ 31 a ff., 32 ff.

[2] Reichstagsgeschäftsordnung § 33 a: „Bei der Besprechung einer Interpellation können Anträge gestellt werden, welche die Feststellung verlangen, daß die Behandlung der den Gegenstand der Interpellation bildenden Angelegenheit durch den Reichskanzler der Anschauung des Reichstags entspricht, oder daß sie ihr nicht entspricht." Der Reichstag hat also das Recht, dem Reichskanzler ein Tadels- oder Mißtrauensvotum zu erteilen.

Namen „Bundeskanzleramt" eine oberste und vorerst einzige Behörde ins Leben ruft, zuständig „für die dem Bundeskanzler obliegende Verwaltung und Beaufsichtigung der durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes zu Gegenständen der Bundesverwaltung gewordenen bzw. unter die Aufsicht des Bundespräsidiums gestellten Angelegenheiten, sowie für die dem Bundeskanzler zustehende Bearbeitung der übrigen Bundesangelegenheiten" (BGBl. 1867 S. 29). So erhielt der Bundesminister sein Ministerium. Aus dem Schoße des Bundes-(seit 1871: Reichs-)kanzleramts ist dann teils durch Verselbständigung anfänglich bestehender und nachmals errichteter Abteilungen dieses Amts (z. B. Post- und Telegraphenabteilung, Justizabteilung), teils durch Übernahme ehemals preußischer Behörden (Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten, Marineministerium) in den Amtsorganismus des Reichs und das Ressort des Reichskanzlers, teils endlich durch Neuschöpfung selbständiger, aber dem Reichskanzler untergeordneter Behördenformationen (z. B. Reichseisenbahnamt, RGes. vom 27. Juni 1873) das System der heutigen obersten Reichsverwaltungsbehörden („Reichsämter" im engeren Sinne) erwachsen; ein 1879 im wesentlichen zum Abschluß gelangter Entwicklungsprozeß, welcher zu einer vollständigen Aufteilung der Geschäfte des ehemaligen Bundes- bzw. Reichskanzleramts unter eine Schar selbständiger, einander koordinierter Behörden (Chefs derselben sind meistens Spezialstellvertreter des Reichskanzlers, s. oben; regelmäßiger Titel: „Staatssekretär") geführt, das „Reichskanzleramt" (1879) aufgelöst und den Reichskanzler in die Stellung eines obersten Chefs und Premierministers versetzt hat, welcher nunmehr allen Ressorts gleich nahe und gleich fern steht, sie alle gleichmäßig zu beaufsichtigen und zu leiten hat, von der unmittelbaren Verbindung mit ihnen aber losgelöst ist (Bureau oder Kabinett des Reichskanzlers unter dem Namen „Reichskanzlei" seit 1879). Die gegenwärtig bestehenden Ressort-Unterministerien des Reichs, „Reichsämter" im engeren Sinne sind folgende:

1. Das Reichsamt des Innern (geschaffen 1879; Restzuständigkeit des damals aufgehobenen Reichskanzleramts, Präsumtion der Kompetenz gegenüber den anderen Reichsämtern). Es ist in vier Abteilungen gegliedert. Ressortmäßig untergeordnete Stellen sind insbesondere: das Statistische Amt, Gesundheitsamt, die Normaleichungskommission, das Kanalamt, Schiffvermessungsamt, ferner das Reichsversicherungsamt, Bundesamt für das Heimatswesen, Oberseeamt, Patentamt, kaiserliches Aufsichtsamt für Privatversicherung; — diese letzteren fünf im Rahmen ihrer rechtsprechenden (nicht verwaltenden) Kompetenz mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet.

2. Das Auswärtige Amt (seit 1. Januar 1870; vorher Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten des Norddeutschen Bundes durch das preußische Ministerium des Auswärtigen, welches seitdem nominell nicht aufgehoben, aber mit dem Auswärtigen Amt des Bundes, dann Reiches real und personell uniert wurde). Drei Abteilungen: die politische, die handelspolitische und die Rechtsabteilung. Nachgeordnete Stellen sind insbesondere die Kaiserlichen Missionen — Botschaften, Gesandtschaften, Ministerresidenturen — und die Konsulate.

3. Das Reichsmarineamt für die Verwaltungs-(nicht Kommando-)angelegenheiten der Kriegsmarine des Reichs, unter diesem Namen seit 1889, hervorgegangen aus dem 1872 als „Kaiserliche Admiralität" auf das Reich übernommenen preußischen Marineministerium.

4. Das Reichsjustizamt (1874 geschaffene, 1876 verselbständigte Abteilung des ehemaligen Reichskanzleramts), für die Justizverwaltung (außer der dem Präsidenten des Reichsmilitärgerichts [Militär-Strafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898 § 111] übertragenen Militärjustizverwaltung) des Reichs und die Gesetzgebungsarbeiten auf dem Gebiete des Justizwesens.

5. Das Reichspostamt. 6. Das Reichsschatzamt. — Die Chefs der bisher genannten sechs Reichsämter führen den Titel „Staatssekretär" und sind bisher stets mit der Stellvertretung des Reichskanzlers betraut worden. — 7. Das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen (Vorstand war bisher immer der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten, wodurch die Verwaltung der Reichseisenbahnen mit der der preußischen Staatseisenbahnen in Personalunion gesetzt wird). Die unmittelbare Verwaltung der Reichseisenbahnen (diese befinden sich ausschließlich in Elsaß-Lothringen) erfolgt durch die dem Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen untergeordnete General-

direktion der Reichseisenbahnen (Amtssitz Straßburg). — 8. Das Reichseisenbahnamt (RGes. vom 27. Juni 1873), beauftragt mit der Handhabung der Eisenbahnhoheitsrechte (RV. Art. 41 ff.) des Reichs über die deutschen Staats- und Privatbahnen. — 9. Das Reichskolonialamt: die Zentralstelle für die Verwaltung der Schutzgebiete mit Ausnahme Kiautschous (s. unten § 25), hervorgegangen aus der ehemaligen Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts: Kaiserl. Erlaß vom 17. Mai 1907 (RGBl. 239).

Weitere oberste Reichsverwaltungsbehörden sind: a) die Reichsbankbehörden: Reichsbankdirektorium und Reichsbankkuratorium — diese wie die Reichsämter im engeren Sinne unter Oberleitung und Verantwortlichkeit des Reichskanzlers arbeitend —, und b) die sog. selbständigen Reichsfinanzbehörden: Reichsschuldenverwaltung, Reichsschuldenkommission, Verwaltung des Reichsinvalidenfonds, Rechnungshof des Deutschen Reiches (s. unten § 47 a. E.), welche der Leitungsgewalt des Reichskanzlers entrückt sind und ihre Geschäfte in Unabhängigkeit von ihm unter selbständiger, eigener Verantwortlichkeit führen. Sie gleichen in dieser ihrer Unabhängigkeit den richterlichen Reichsbehörden, den Reichsgerichten im weiteren Sinne, deren Amtstätigkeit sich ebenfalls unter Ausschluß jedes Eingreifens, also auch jeder Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vollzieht. Die Reichsgerichte zerfallen in die drei Kategorien der Justiz-, d. h. Zivil- und Strafgerichte (Reichsgericht, Reichsmilitärgericht, Marinegerichte, Konsular- und Schutzgebietsgerichte), Disziplinar- und Verwaltungsgerichte (Näheres bei Laband 1 §§ 41—43).

§ 24. Das Reichsland Elsaß-Lothringen[1].

Der Wiedererwerb dieser dem alten Reich einst geraubten Gebiete und ihre staatsrechtliche Angliederung an das neue Reich vollzogen sich in folgenden Vorgängen und Formen. Nach den siegreichen Schlachten der ersten Augusthälfte des Jahres 1870 wurden die französischen Gebietsteile, welche heute das Reichsland bilden, von den verbündeten deutschen Heeren okkupiert, und zwar, im Gegensatz zu den weiterhin noch besetzten Teilen Frankreichs, okkupiert mit dem Willen und in der Absicht, sie zu behalten. Elsaß-Lothringen wurde also erobert und damit kraft eines vollgültigen Titels des Völkerrechts zunächst unter die Gesamtherrschaft der kriegführenden Parteien — des Norddeutschen Bundes, Bayerns, Württembergs und Badens —, sodann aber, seit und mit Gründung des Reichs (1. Jan. 1871), in den Besitz des letzteren gebracht. Die Anerkennung dieser Tatsache durch die Friedensschlüsse mit Frankreich (Präliminarfriede von Versailles, 26. Februar 1871, definitiver Friede von Frankfurt, 10. Mai 1871) bedeutete zugleich eine Novation des völkerrechtlichen Erwerbstitels: an Stelle der Eroberung und kriegerischen Okkupation trat die vertragsmäßige Abtretung (Zession). Damit war Elsaß-Lothringen dem Reich völkerrechtlich (d. h. mit Rechtswirkung gegenüber dritten Staaten einschließlich des bisherigen Herrschers) erworben; es entstand nun die Frage, wie und in welcher Eigenschaft dies Land dem Reiche staatsrechtlich anzugliedern und einzuordnen sei. Drei Wege boten sich dar: Kreierung eines neuen, 26. Einzelstaates mit dem Status der anderen, Einverleibung in einen oder mehrere der bestehenden Einzelstaaten, Stellung des Landes unter die unmittelbare und ausschließliche Herrschaft der Reichsgewalt. Jeder der beiden ersten Wege hätte an einer grundsätzlichen Neuerung in den bestehenden bundesstaatlichen Verfassungszuständen des Reichs vorbeigeführt; man verwarf sie beide zugunsten des dritten, welcher zu einem Novum führte: zur Erstreckung der Reichsgewalt über ein Gebiet, wo sie allein herrscht, ohne, wie sonst überall, eine Einzelstaatsgewalt (Landes-

[1] Literatur: Laband 2 211 ff. (berücksichtigt die neuesten Rechtsänderungen, Verfassungsgesetz v. 31. Mai 1911); Zorn 1 §§ 19—21; G. Meyer §§ 71, 138—141; Schulze, Deutsches Staatsr. 2 354. — Leoni und Mandel, Das öffentl. Recht des Reichslandes Elsaß-Lothringen, 2 Bde. (1892, 1895); Loening, Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß (1874); Stöber im Archiv f. öff. R. 2 646 ff.; Rosenberg, Die staatsrechtliche Stellung von Elsaß-Lothringen (1896); Bruck, Verfassungs- und Verwaltungsrecht von Elsaß-Lothringen, 3 Bde. (1908/09); Kommentare zum Verfassungsgesetz vom 31. Mai 1911 von Alfred Schulze (1911) und F. F. Heim (1911); Schoenborn, Die elsaß-lothringische Verfassungsreform von 1911, im Jahrb. des öff. Rechts 6 (1912), 222 ff.; Rehm, Das Reichsland Elsaß-Lothringen (1912).

hoheit) unter sich zu haben, mit der sie sich in die Innehabung und Ausübung der Staatshoheitsrechte teilt.

Die Einbeziehung Elsaß-Lothringens in das Reichsgebiet erforderte (s. oben S. 79) ein verfassungänderndes Reichsgesetz. Dieses erging als „Gesetz betr. die Vereinigung von Elsaß und Lothringen mit dem Deutschen Reiche" unterm 9. Juni 1871 („Vereinigungsgesetz"); aus seinem Inhalt ist hier zunächst hervorzuheben die für die Organisation ebenso wie für die rechtliche Natur des Reichslandes grundlegend wichtige Bestimmung des § 3 Abs. 1: „Die Staatsgewalt in Elsaß und Lothringen übt der Kaiser aus." Der Kaiser — das heißt: er als Organ des Reiches. Es wollte gesagt sein: die Staatsgewalt in diesem Lande steht dem Reiche zu und wird durch den Kaiser ausgeübt; und zwar allein ausgeübt, soweit das Gesetz nicht ein anderes bestimmt. Hierbei ist es bis auf den heutigen Tag verblieben.

1. Zunächst, soviel das Subjekt der Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen anlangt. Dies Subjekt ist nach wie vor das Reich, allein und ausschließlich. Das Land ist kein Einzelstaat, gehört auch nicht zu einem solchen, sondern es ist Reichsland: ein Bestandteil, eine Provinz, nicht aber ein Mitglied des Reichs. Dem Reiche stehen in diesem seinem Lande nicht nur die ihm durch die Reichsverfassung gemeingültig übertragenen (s. oben § 11 II), sondern alle Hoheitsrechte zu; der deutsche Bundesstaat wird auf diesem Boden zum deutschen Einheitsstaat.

2. Sodann aber auch in betreff der Organisation, der Verfassung des Reichslandes, ungeachtet der hierin seither eingetretenen Veränderungen und Wandlungen. Letztere gliedern sich in drei Perioden: die Periode der Diktatur, die des konstitutionellen Zentralismus und die der faktischen Autonomie.

a) Die Diktaturperiode reicht von der militärischen Besetzung des Landes bis zum Inkrafttreten der Reichsverfassung, August 1870 bis 1. Januar 1874. Eröffnet wird sie durch eine militärische Diktatur, eine Okkupationsregierung, geführt zunächst im Namen der vier kriegführenden Parteien (oben S. 61), dann (1. Januar 1871) des Reichs, durch den mit Erlaß des gemeinsamen Oberfeldherrn, des Königs von Preußen, vom 14. August 1870 eingesetzten „Generalgouverneur im Elsaß". An Stelle dieser vollkommen formlosen, rein militärischen Diktatur trat auf Grund des Vereinigungsgesetzes vom 9. Juni 1871 eine in einigen Punkten rechtlich geregelte kaiserliche Diktatur: das Vereinigungsgesetz erklärt (s. oben) den Kaiser zum Träger der (durchweg als reichseigen gedachten) Staatsgewalt im Reichslande und überträgt ihm die Ausübung derselben in einer vorerst noch immer nahezu unumschränkten Machtvollkommenheit. Nur bei Erlaß von Gesetzen für das Reichsland war der Kaiser an die Zustimmung des Bundesrates und bei Aufnahme von Anleihen oder Übernahme von Bürgschaften, welche die Reichskasse belasteten, auch an die Genehmigung des Reichstags gebunden; im übrigen regierte er — unter steter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers, Art. 17 RV., Verein.-Ges. § 4 — ohne rechtliche Schranken.

b) Die Periode des konstitutionellen Zentralismus. — Nach Hinausschiebung des anfänglich gesetzten Termins (1. Januar 1873) durch das RG. vom 25. Juni 1873 (RGBl. 161) trat die Reichsverfassung im Reichslande am 1. Januar 1874 in Kraft. Von nun ab wird das Land konstitutionell, aber auch streng zentralistisch und unitarisch regiert: rein als Provinz des Reichs, eine Provinz zunächst noch ohne eine den Schein von Autonomie und Selbständigkeit erweckende besondere Provinzialregierung. Die maßgebenden Faktoren befinden sich, um es so auszudrücken, nicht in Straßburg, sondern nur in Berlin. Nicht Spezialorgane, sondern die gemeingültigen Organe des Reiches, Bundesrat und Reichstag, geben dem Reichsland Gesetze: nicht nur, wie selbstverständlich, Reichsgesetze, welche für das gesamte Reich erlassen werden, sondern auch „Landesgesetze", d. h. solche, deren Gegenstand außerhalb der gemeingültigen Reichszuständigkeit (s. oben § 11 II) liegt und deren Geltung auf das Reichsland sich beschränkt. Kein besonderer Provinzialminister des Kaisers für Elsaß-Lothringen, sondern volle und ausschließliche Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auch für diesen Amtszweig der kaiserlichen Regierung. Der Einfluß der reichsländischen Bevölkerung auf die Regierung ihres Landes beschränkt sich auf die Entsendung einer entsprechenden Zahl von Abgeordneten (15) in den Reichstag; im Bundesrat ist Elsaß-Lothringen, da es kein Staat des Reichs ist, nicht vertreten.

c) Dieses Regierungssystem (b) ist dann in den Jahren 1877, 1879 und — nach längerem Stillstande der reichsländischen Verfassungsentwicklung — 1911 ohne Veränderung der staatsrechtlichen Grundlagen derart modifiziert worden, daß die „elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten", d. h. diejenigen Angelegenheiten, welche, wenn Elsaß-Lothringen ein selbständiger Staat des Reichs wäre, zur Zuständigkeit dieses Staates gehören würden, nicht mehr (wie in der vorausgehenden Periode) durch die gemeingültigen, sondern durch besondere Organe des Reichs besorgt werden, welche im Reichslande ihren Sitz haben und, soweit gewählt, aus Wahlen nur der reichsländischen Bevölkerung hervorgehen. Eine Provinzialregierung des Reichs für Elsaß-Lothringen und ein reichsländisches Sonderparlament wurden gebildet und dadurch dem Lande ein gewisses Maß faktischer, wenngleich (da Elsaß-Lothringen auch jetzt noch nicht zu einem selbständigen Gemeinwesen erhoben wurde) nicht rechtlicher Autonomie gewährt.

Die hiermit bezeichnete Periode beginnt mit dem Gesetz betr. die Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen vom 2. Mai 1877. Dieses Gesetz schuf eine besondere Legislative für den Erlaß von „Landesgesetzen", d. h. solchen Reichsgesetzen, welche nach Geltungsbereich und Inhalt in die Kompetenz der Landesgesetzgebung von Elsaß-Lothringen fallen würden, wenn Elsaß-Lothringen ein „Land" im staatsrechtlichen Sinne, d. h. ein Einzelstaat wäre. Solche „Landesgesetze" sollten, wofern man es nicht, was fortdauernd statthaft war (§ 2 des Ges. vom 2. Mai 1877), vorzog, dieselben im Wege der gemeingültigen Reichsgesetzgebung (Art. 5, 17, 2 RV., vgl. unten S. 157 ff.) zustande zu bringen, vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates und des Landesausschusses erlassen werden. Dieser Landesausschuß, ursprünglich eine (durch Kaiserl. Erlaß vom 29. Oktober 1874 geschaffene) beratende Notabelnversammlung, erhielt durch das Gesetz vom 2. Mai 1877 Stellung und Rechte einer Volksvertretung: er war, wie der heutige Landtag des Reichslandes (s. unten), ein Sonderparlament des Reichs für Elsaß-Lothringen („Spezialreichstag").

Weitere Fortschritte auf dem Wege der Dezentralisation und Autonomie enthielt das Gesetz betr. die Verfassung und die Verwaltung Elsaß-Lothringens vom 4. Juli 1879. Es setzte unter Ausschaltung des Reichskanzlers und Aufhebung des diesem unterstellten Reichskanzleramtes für Elsaß-Lothringen für die elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten (s. oben) einen besonderen Regierungsorganismus mit dem Amtssitz in Straßburg ein, bestehend aus dem unmittelbar unter dem Kaiser stehenden Statthalter und, in Unterordnung unter diesen, dem Ministerium für Elsaß-Lothringen, mit einem Staatssekretär an der Spitze. Die Rechte des Landesausschusses wurden erweitert und seine Mitgliederzahl auf 58 erhöht (34 Abgeordnete der Bezirkstage, 4 der größten Städte, 20 der Landkreise).

Endlich haben die beiden Reichsgesetze vom 31. Mai 1911 über die Verfassung Elsaß-Lothringens und über die Wahlen zur Zweiten Kammer des Landtags für Elsaß-Lothringen folgende Neuerungen gebracht: Das Reichsland erhielt Sitz und Stimme im Bundesrat (vgl. oben S. 96), ausgeübt durch drei Bevollmächtigte, welche vom Statthalter ernannt, instruiert und abberufen werden. Der Landesausschuß wurde aufgehoben. An seine Stelle trat als parlamentarische Vertretung des Landes ein Landtag, zusammengesetzt aus zwei Kammern (Erste und Zweite Kammer). Die Möglichkeit, elsaß-lothringische Landesgesetze im gemeingültigen Wege der Reichsgesetzgebung zu erlassen, wurde beseitigt; solche Landesgesetze können jetzt nur mehr vom Kaiser unter Zustimmung des Landtags gegeben werden. Bundesrat und Reichstag nehmen also an der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung nicht mehr teil. Soweit das Verfassungsrecht des Reichslandes in dem Gesetz über die Verfassung vom 31. Mai 1911 geregelt ist, kann es nur durch Reichsgesetz (also nur mit Zustimmung von Bundesrat und Reichstag), im übrigen durch Landesgesetz abgeändert werden. Durch das Verfassungsgesetz geregelt und damit reichsgesetzlich festgelegt sind insbesondere die Stellung und Rechte des Kaisers und des Statthalters, die Zusammensetzung der Ersten und, was das Formationsprinzip (allgemeines Wahlrecht) betrifft, auch der Zweiten Kammer, die Zuständigkeit des Landtags, die Rechtsverhältnisse der Landtagsmitglieder, der Grundsatz der deutschen Staatssprache. Dagegen ist z. B. das Wahlrecht zur Zweiten Kammer zwar auch durch Reichsgesetz — das Wahlgesetz vom 31. Mai 1911 — geordnet, diesem Gesetze (gewissermaßen das letzte auf Grund des Vorbehaltes im § 2 des Gesetzes vom 2. Mai 1877 erlassene Reichsgesetz) jedoch nicht Reichs-

gesetzeskraft beigelegt worden, so daß es im Wege der Landesgesetzgebung abgeändert werden kann.

Die geltende Verfassung Elsaß-Lothringens gestaltet sich in ihren Grundzügen folgendermaßen.

Elsaß-Lothringen ist auch heute noch, nach der Gesetzgebung von 1911, kein Einzelstaat des Reichs, überhaupt kein selbständiges staatliches oder nichtstaatliches Gemeinwesen, sondern nach wie vor eine Provinz des Reichs: ein *Reichsland*, d. h. ein reichsunmittelbares Gebiet, in dem die Reichsgewalt ausschließlich und allein herrscht. Dies ist sowohl in der Begründung wie bei der Beratung des Verf.-Ges. vom 31. Mai 1911 unzweideutig anerkannt worden (vgl. *Laband* 2 233, 234). Ein bei der Beratung im Reichstage gestellter Antrag, im Gesetze auszusprechen, daß Elsaß-Lothringen einen selbständigen Bundesstaat des Deutschen Reiches bilde, wurde, nachdem er vom Bundesrate als unannehmbar bezeichnet worden war, abgelehnt. Das Reichsland wurde nicht in das Verzeichnis der Staaten, Art. 1 RV., aufgenommen. Und wenn es in dem nun eingeführten Art. 6a RV. heißt: „Elsaß-Lothringen *gilt* im Sinne des Art. 6 Abs. 2 und der Art. 7 und 8 als Bundesstaat" (s. oben S. 96), so folgt hieraus durch Gegenteilsschluß, daß das Land kein Bundesstaat *ist*. Wesentlich für die Nichtstaatlichkeit des Reichslandes ist ferner, daß ihm jedes Selbstbestimmungsrecht in bezug auf die Grundlagen seiner Organisation, seiner Verfassung, fehlt. Die Verfassung Elsaß-Lothringens ruht nicht auf dem Willen des Landes, sondern auf dem des Reichs: Verfass.-Ges. vom 31. Mai 1911.

a) *Die Regierung.* — „Die Staatsgewalt in Elsaß-Lothringen übt der *Kaiser* aus" (Verfass.-Ges. § 1). Diese Staatsgewalt ist keine von der Reichsgewalt im Subjekt oder sonst verschiedene Gewalt, sondern sie ist die *Reichsgewalt*, bezogen auf das Reichsland und beschränkt auf den Umkreis der elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten (s. oben S. 117). In dieser örtlichen und sachlichen Begrenzung ist der Kaiser *Träger* der *Staatsgewalt* (oben S. 25) und übt demgemäß, im Gegensatz zu seiner Stellung im gemeingültigen Verfassungssystem des Reichs, nicht nur die ihm ausdrücklich übertragenen, sondern alle ihm nicht entzogenen Staatshoheitsrechte aus. Im Hinblick auf § 1 Verfass.-Ges. kann auch das oberste der Reichsorgane, der Bundesrat, in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten eine Zuständigkeit nur insoweit behaupten, als sie ihm durch Gesetz ausdrücklich verliehen ist.

Die Regierungsakte des Kaisers in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des in Straßburg residierenden *Statthalters*. Letzterer wird vom Kaiser unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers ernannt und abberufen (Verfass.-Ges. § 2 Abs. 1). Er ist in seiner Eigenschaft als verantwortlicher Minister des Kaisers („Spezialreichskanzler") für Elsaß-Lothringen eine *gesetzlich notwendige*, die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers für die elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten und dessen Einfluß auf diese Angelegenheiten völlig ausschaltende Einrichtung. *Fakultativ* dagegen ist die Stellung des Statthalters als Regierungsstellvertreter des Kaisers („Vizekaiser"), zugelassen durch Verfass.-Ges. § 3: „Der Kaiser kann dem Statthalter landesherrliche Befugnisse übertragen. Der Umfang dieser Übertragung wird durch kaiserliche Verordnung bestimmt, die vom Reichskanzler gegenzuzeichnen ist". Die Übertragung lautet auf die Person des jeweiligen Statthalters und ist jederzeit widerruflich. Soweit der Statthalter von der Übertragung Gebrauch macht, bedarf er zum Erlaß der betreffenden Regierungsakte der Gegenzeichnung des *Staatssekretärs* (s. unten). Letzterer vertritt auch den Statthalter in dessen ministerieller Eigenschaft (kann also insbesondere Kaiserliche Erlasse in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten an Stelle des Statthalters rechtswirksam kontrasignieren), während eine Stellvertretung des Statthalters als „Vizekaiser" nicht stattfindet.

Der Staatssekretär steht an der Spitze des *Ministeriums für Elsaß-Lothringen*. Diese oberste Verwaltungsbehörde des Reichslandes vereinigt in sich die Kompetenzen zweier früheren, durch das Verfassungs- und Verwaltungsgesetz vom 4. Juli 1879 aufgelösten Behörden: des Reichskanzleramts für Elsaß-Lothringen (in Berlin) und des Oberpräsidiums (in Straßburg); sie steht zu dem Statthalter in demselben Unterordnungsverhältnis wie die obersten Reichsämter (oben S. 114) zum Reichskanzler. Das Ministerium (ein Universal-, kein Ressortministerium) ist in Abteilungen mit sachlich abgegrenztem Wirkungskreis gegliedert, die von je einem Unterstaatssekretär geleitet werden.

b) Die Volksvertretung. — An Stelle des Landesausschusses ist, wie oben S. 117 erwähnt, seit dem Verfass.-Ges. von 1911 der Landtag getreten: eine aus zwei Kammern bestehende parlamentarische Versammlung.

Der Ersten Kammer gehören als Mitglieder an (Verfass.-Ges. § 6): 1. kraft Gesetzes: die Bischöfe zu Straßburg und Metz, die Präsidenten des Oberkonsistoriums der Kirche Augsburgischer Konfession und des Synodalvorstandes der reformierten Kirche, der Präsident des Oberlandesgerichts zu Colmar; 2. auf Grund von Wahlen: ein Vertreter der Universität Straßburg, ein Vertreter der israelitischen Konsistorien, je ein Vertreter der vier größten Städte und der vier Handelskammern, sechs Vertreter der Landwirtschaft, zwei Vertreter des Handwerkerstandes [1]; 3. in Elsaß-Lothringen wohnhafte Reichsangehörige, welche der Kaiser auf Vorschlag des Bundesrates ernennt. Die Zahl dieser vom Kaiser ernannten Mitglieder darf die der übrigen Mitglieder nicht übersteigen.

Die Zweite Kammer geht aus allgemeinen und direkten Wahlen mit geheimer Abstimmung nach Maßgabe des Wahlgesetzes vom 31. Mai 1911 hervor.

Die Zuständigkeit des Landtags erstreckt sich, in Übereinstimmung mit der des Reichstags und der Volksvertretungen der Einzelstaaten (vgl. oben S. 108, unten S. 143 ff.) auf die Gesetzgebung und das Finanzwesen (vgl. das Nähere im § 5 des Verfass.-Ges., sowie unten §§ 40, 47. Jede der beiden Kammern des Landtags regelt ihren Geschäftsgang und ihre Disziplin autonom und wählt ihre Präsidenten und Schriftführer. In Abweichung von dem sonst in Deutschland geltenden Grundsatz, wonach die Parlamente über die Legitimation ihrer Mitglieder beschließen (vgl. oben S. 108, unten S. 144), überträgt § 9 Verfass.-Ges. das Recht, über Einsprüche gegen die Gültigkeit der Wahlen der Landtagsmitglieder zu entscheiden, dem künftig zu errichtenden obersten Verwaltungsgerichtshof, bis zu dessen Errichtung einem Senate des Oberlandesgerichts.

Den Landtagsmitgliedern stehen die Immunitätsprivilegien der Reichstagsabgeordneten zu (Verfass.-Ges. §§ 20, 21; vgl. oben S. 109).

§ 25. Die Schutzgebiete [2].

„Schutzgebiet" ist das Wort der deutschen Amtssprache für „Kolonie". Die Schutzgebiete des Deutschen Reichs sind genau das, was man sonst herkömmlicherweise unter Kolonien zu verstehen pflegt: Länder niederer Zivilisation, welche sich in einem Abhängigkeitsverhältnisse befinden, kraft dessen sie dazu bestimmt sind, den politischen und wirtschaftlichen Interessen des Staates, von dem sie abhängig sind, dienstbar zu sein. Der Ausdruck „Schutz" und die Bezeichnung der Gewalt des Reichs über seine Kolonien als „Schutzgewalt" (s. unten) dürfen nicht irreführen. Es handelt sich überall nicht um eine bloße Schutzherrlichkeit — Suzeränetät, Protektorat — des Reichs über abhängige Staaten. Die deutschen Schutzgebiete sind weder Staaten noch staatsähnliche Gemeinwesen noch überhaupt Gemeinwesen, vielmehr lediglich Objekte der Reichsherrschaft, und zwar Gebiete, in denen außer dem Reiche niemand herrscht, die dem Reiche en toute souveraineté et propriété, wie der ältere diplomatische Sprachgebrauch sich ausdrücken würde, gehören.

Der Kolonialbesitz des Reichs befindet sich teils in Afrika, teils in der Inselwelt der Südsee, teils in Ostasien. Er ist zurzeit in acht einzelne „Schutzgebiete" — administrative Einheiten ohne juristische Persönlichkeit — eingeteilt: 1. Südwestafrika (das älteste der

[1] Diesen Kategorien sollen noch drei Vertreter des Arbeiterstandes hinzutreten, sobald durch Reichs- oder Landesgesetz eine Arbeitervertretung geschaffen ist, der die Wahl dieser Vertreter übertragen werden kann.

[2] Literatur: Vgl. zunächst die Darstellung des Kolonialrechts in dieser Enzyklopädie. Sodann: Laband 2 265 ff.; Derselbe, Deutsches Reichsstaatsrecht (im „Öffentl. Recht der Gegenwart"), 6. Aufl., 196 ff.; G. Meyer, Die staatsrechtliche Stellung der deutschen Schutzgebiete (1883); Frhr. v. Stengel, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete (1901); Haenel, Staatsr. 1 836 ff.; v. Poser und Groß-Nädlitz, Die rechtl. Stellung der deutschen Schutzgebiete (1903); Koebner, Einführung in die Kolonialpolitik (1908); Edler v. Hoffmann, Einführung in das deutsche Kolonialrecht (1911); Gerstmeyer, Das Schutzgebietsgesetz (1910).

deutschen Schutzgebiete: über den an der Meeresküste belegenen Teil desselben wurde der „Schutz des Deutschen Reichs" erklärt durch Erlaß des Reichskanzlers vom 24. April 1884; dieser Erlaß war der Eröffnungsakt der deutschen Kolonialpolitik); 2. Kamerun. Mit diesem Schutzgebiet sind vereinigt worden die von Frankreich im Zusammenhange mit dem Marokkovertrage (vom 4. November 1911) an das Reich abgetretenen, bis dahin zu dem französischen Kongogebiet gehörigen Territorien (vgl. deutsch-französischer Vertrag vom 4. November 1911, RGBl. 206); 3. Togo; 4. Ostafrika; 5. das Schutzgebiet Neu-Guinea, umfassend Kaiser-Wilhelmsland auf Neuguinea, den Bismarck-Archipel und die Salomonsinseln; 6. das sog. Inselgebiet: die Archipele der Marschall-, Brown- und Providence-Inseln, der Karolinen, Palau und Marianen; 7. Samoa, d. h. die westlich vom 171. Längengrade liegenden Inseln der Samoagruppe; 8. das Gebiet von Kiautschou.

Die Erwerbstitel, welche die Herrschaft des Reichs über diese Länder völkerrechtlich, also mit Ausschlußwirkung gegenüber dritten Staaten, begründeten, sind teils originäre, teils derivative, je nachdem es sich um vormals herrenlose oder um solche Gebiete handelt, die vor dem Erwerb durch das Reich bereits einem Staate der Völkerrechtsgemeinschaft gehörten. So wurden originär — im Wege der Okkupation — erworben sämtliche afrikanische Kolonien (mir Ausnahme des von Frankreich durch den Vertrag vom 4. November 1911 [s. oben] erworbenen Gebietes im äquatorialen Westafrika, sowie eines von dem Sultan von Zanzibar im Jahre 1890 formell an das Reich zedierten Küstenstrichs bei Zanzibar), ferner die oben unter Nr. 5 und 6 angeführten Besitzungen auf Neu-Guinea und in der Südsee; derivativ dagegen, durch Zession seitens der Vorbesitzer, die übrigen Schutzgebiete: Kiautschou auf Grund des Vertrages mit China vom 6. März 1898 (Gebietsabtretung, zwecks Verschleierung der wahren Vertragsabsicht eingekleidet in die Form einer „Verpachtung vorläufig auf 99 Jahre"), die Karolinen usw. durch Vertrag mit Spanien vom 30. Juni 1899 (Abtretung an das Reich gegen Zahlung von 25 Mill. Peseten), Samoa vermöge der Auflösung des vormaligen, nach der Samoa-Akte vom 14. Juni 1889 dem Deutschen Reich, England und den Vereinigten Staaten von Nordamerika gemeinschaftlich zustehenden Kondominates (Kollektivprotektorates) über diese Inseln durch Vertrag der drei Mächte vom 2. Dezember 1899.

Die Vornahme und der Abschluß aller dieser teils okkupatorischen, teils vertragsförmigen Erwerbsgeschäfte war, als Gegenstand der auswärtigen Politik, Sache des Kaisers (RV. Art. 11; s. oben S. 105, unten 172, 173). Er allein war und ist legitimiert, von Dritten und Dritten gegenüber dem Reiche Kolonien zu erwerben. Dagegen war er von vornherein nicht zuständig, die staatsrechtliche Angliederung der Schutzgebiete an das Reich zu vollziehen, d. h. das Verhältnis dieser Erwerbungen zum Reich und die Formen zu bestimmen, in denen die Reichsherrschaft dort aufzurichten und auszuüben sei. Insbesondere konnte er ein solches Bestimmungsrecht nicht aus seiner Prärogative im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten (RV. Art. 11) herleiten, denn sobald der Erwerb eines neuen Landesteils perfekt geworden ist, verwandelt sich die auf ihn bezügliche Staatstätigkeit aus einer auswärtigen in eine innere Angelegenheit; die inneren Hoheitsrechte des Reiches aber sind — oben § 21 S. 104, 105 — dem Kaiser nicht allgemein und grundsätzlich übertragen, stehen vielmehr dem Bundesrat zu, soweit Verfassung oder Gesetz nicht ein anderes bestimmen. Da nun, anders wie Elsaß-Lothringen, die Kolonien dem Reichsgebiete nicht einverleibt, auch in ihnen die Reichsverfassung nicht eingeführt wurde, war zunächst nach der Inauguration der deutschen Kolonialpolitik, 1884—1886, unzweifelhaft der Bundesrat zuständig, zu bestimmen, ob er selbst oder wer sonst in den Schutzgebieten namens des Reichs regieren solle, und wie diese Regierung zu führen sei. Tatsächlich wurde die Ausübung der Staatsgewalt in den Schutzgebieten dem Kaiser überlassen, — eine stillschweigende Ermächtigung, welche alsdann durch das RG. über die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete vom 17. April 1886 ausdrücklich und allgemein, mit Wirkung für alle erworbenen und künftig zu erwerbenden Schutzgebiete, erteilt letzthin aber wiederum eingeschränkt wurde, indem das RGes. vom 16. Juli 1912 (oben S. 79) vorschreibt: „Zum Erwerb und zur Abtretung eines Schutzgebietes oder von Teilen eines solchen bedarf es eines Reichsgesetzes."

Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Schutzgebiete, seither mehrfach (insbes. durch RG. vom 15. März 1888, RGBl. 71) revidiert, hat seine heute geltende Fassung erhalten durch

RG. vom 25. Juli 1900 und ist auf Grund des letzteren vom Reichskanzler unter dem 10. September 1900 (RGBl. 813 ff.) als „Schutzgebietsgesetz" (SchGG.) neu publiziert worden [1]. Es bestimmt in § 1: „Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reichs aus." Nächster Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist, dem Kaiser das Recht zu übertragen, in den Ländern, die er auf Grund eines Reichsgesetzes (s. oben) dem Reiche als Schutzgebiete erwirbt, die Reichsherrschaft aufzurichten, einzurichten und zu handhaben. Die Rechts- und Verwaltungsordnung der Schutzgebiete wird grundsätzlich durch kaiserliche Verordnungen geregelt. Jedoch vorbehaltlich folgender Beschränkungen:

1. Die allgemeine rechtliche Natur der Schutzgebiete steht gesetzlich fest und kann vom Kaiser nicht verändert werden. Über diese Natur ist zu sagen: die Schutzgebiete sind nur Objekte der Reichsherrschaft, nicht Mitglieder des Reichs. Sie sind weder Einzelstaaten, noch gehören sie zu solchen, noch sind sie ihnen in irgendwelcher Beziehung gleichgestellt. Sie sind unmittelbares Reichsland, wie Elsaß-Lothringen, darin jedoch von letzterem grundsätzlich verschieden, daß sie nicht, wie dies „Reichsland" im engeren Sinne, in das Reichsgebiet (Art. 1 RV.) einbezogen, nicht als Bestandteil, sondern als Zubehör des Reichsgebietes anzusehen sind. Das Schutzgebiet gilt grundsätzlich nicht als Inland, sondern als Ausland, soweit nicht das Gesetz für einzelne Beziehungen ein anderes bestimmt (wie z. B. durch SchGG. § 9 Abs. 3 und Reichs- und Staatsangehörigkeitsges. vom 22. Juli 1913 § 2 Abs. 2 geschehen), oder das Gegenteil sich aus der Natur der Sache ergibt (Beispiel: andern Staaten gegenüber sind die Schutzgebiete deutsches Land, also Inland; Angriffe fremder Mächte auf die Schutzgebiete sind Angriffe auf deutsches Inland, wenn auch nicht auf das „Bundesgebiet" im Sinne von RV. Art. 11 Abs. 2). Die Bewohner der Schutzgebiete sind als solche, a priori, nicht Deutsche, sie sind dies insbesondere durch den Erwerb des betreffenden Gebietes durch das Reich nicht geworden und können, abgesehen von den allgemeinen Vorschriften des Reichs- und StaatsangehG. vom 22. Juli 1913 (s. oben § 16, S. 86), die Reichsangehörigkeit nur durch Verleihung erlangen, welche — hier ohne gleichzeitige Mitbegründung einer Landesangehörigkeit — der Reichskanzler oder eine von ihm bezeichnete Behörde erteilt: R.- und StaatsangehG. § 33 Nr. 1.

2. Die dem Kaiser durch das SchGG. übertragene Regierungsgewalt ist materiell und formell Reichsgewalt, daher „im Namen des Reichs" (SchGG. § 1) und unter steter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers auszuüben. Die Regierungsakte des Kaisers bedürfen auch im Bereiche der Kolonialverwaltung der Gegenzeichnung des Reichskanzlers. Die Stellvertretung des letzteren regelt sich nach allgemeinen Grundsätzen: RG. vom 17. März 1878 (s. oben S. 113); der zuständige Ressortstellvertreter ist der Staatssekretär des Reichskolonialamts (s. unten).

3. Soweit die Rechtsordnung der Schutzgebiete reichsgesetzlich festgelegt ist, kann der Kaiser nichts dawider anordnen. Dies ist geschehen bezüglich des gesamten Privat-, Straf- und Prozeßrechts. Es gelten gemäß § 3 SchGG. in Verbindung mit § 19 des RG. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. April 1900 in den Schutzgebieten die dem bürgerlichen Rechte angehörenden Vorschriften der Reichsgesetze und die daneben nach dem EinfG. z. BGB. noch in Kraft verbliebenen preußischen Gesetze des ehemaligen Landrechtsgebietes, die Vorschriften der bezeichneten Gesetze über das Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und über die freiwillige Gerichtsbarkeit, sowie die Reichsgesetze über Straf- und Strafprozeßrecht. Auf allen diesen Gebieten kann sich die kaiserliche Verordnungsgewalt im allgemeinen nicht, sondern nur im Rahmen der besonderen, ausdrücklichen Ermächtigungen des § 4 (Recht des Kaisers, das Privat-, Straf- und Prozeßrecht der Eingeborenen durch Verordnung zu regeln) und des § 6 Nr. 1—9 SchGG. betätigen.

4. Da die Verwaltung der Schutzgebiete überhaupt und insbesondere in finanzrechtlichem Sinne Reichsverwaltung ist, so folgt, daß diese Verwaltung dem Budgetrecht (RV. Art. 69) und dem Kontrollrecht (RV. Art. 72) des Bundesrates und Reichstags ebenso unterliegt wie jeder andere Zweig der Reichsfinanzverwaltung. Es ist also insbesondere der

[1] Eine wichtige Ergänzung des SchGG. ist das Kolonialbeamtengesetz vom 8. Juni 1910 (RGBl. S. 881).

Etat für die Schutzgebiete alljährlich durch Reichsgesetz festzustellen und über die Verwendung aller Einnahmen durch den Reichskanzler dem Bundesrat und Reichstag Rechnung zu legen. Vgl. RG. über die Einnahmen und Ausgaben der Schutzgebiete vom 30. März 1892 (RGBl. 369), geändert und ergänzt durch Ges. vom 18. Mai 1908 (RGBl. 207).

Im übrigen, abgesehen von den vorstehend angeführten Punkten, ist der Kaiser in der Ausübung der ihm übertragenen „Schutzgewalt" unbeschränkt. Und diese Gewalt selbst ist auch in sich rechtlich schrankenlos. Sie ist nichts anderes als die Reichsgewalt, bezogen auf die Schutzgebiete, souverän, wie stets und überall, ferner aber, in besonderer Gestaltung (wie sonst nur noch in Elsaß-Lothringen), konsolidiert zur vollen, lückenlosen Staatsgewalt des Einheitsstaates. Die Schutzgewalt ist, wie bereits hervorgehoben, nicht bloße Oberhoheit, sondern Hoheit; sie umfaßt nicht nur einzelne Staatshoheitsrechte, sondern alle.

An der Spitze der Verwaltung der Schutzgebiete steht der Reichskanzler, unter dessen verantwortlicher Oberleitung diese Verwaltungsangelegenheiten bezüglich Kiauschous im Reichsmarineamt, bezüglich aller anderen Schutzgebiete im Reichskolonialamt (hervorgegangen aus der ehemaligen Kolonialabteilung des Auswärtigen Amts, Kaiserl. Erlaß vom 17. Mai 1907; vgl. oben S. 115) bearbeitet werden. An der Spitze jedes Schutzgebietes steht ein Gouverneur, welcher vom Kaiser ernannt wird. Dem Gouverneur steht als beratendes Kollegium zur Seite ein Gouvernementsrat, zusammengesetzt aus Beamten des Schutzgebietes und unbeamteten, der weißen Rasse angehörigen Mitgliedern. Die meisten Schutzgebiete sind in Amtsbezirke eingeteilt; jedem Amtsbezirk ist ein Bezirksamtmann vorgesetzt.

Zweiter Abschnitt: Monarch und Volksvertretung in den deutschen Einzelstaaten (Landesherr und Landtag).

I. Der Monarch.

§ 26. Die rechtliche Stellung des Monarchen im Staat[1].

Es ist bekannt, wie weit man fehlgehen würde, wollte man in der — oben § 7 geschilderten — konstitutionellen Bewegung und ihrem Erzeugnis, den Verfassungsurkunden des 19. Jahrhunderts, Ursprung und Grundlage der deutschen Monarchie erblicken. Nicht damals erst sind die deutschen Kronen geschaffen worden. Sie sind älter als der konstitutionelle, älter auch als der ihm vorausgehende absolute Staat, älter als jeder Staatsbegriff der letzten Jahrhunderte. In das Mittelalter reicht die Entwicklung hinauf, welche in gewaltigen Wandlungen den Landesherrn, den dominus terrae von damals zu dem absoluten Herrscher des 18. Jahrhunderts gemacht und aus diesem weiter das konstitutionelle Staatsoberhaupt von heute hervorgerufen hat. Auf die frühesten Stufen dieser Entwicklung ist hier nicht einzugehen; s. hierüber die Darstellung Brunners in dem rechtsgeschichtlichen Teile dieses Werkes, oben Bd. 1 120 ff. Die geschichtlichen Wurzeln sind in der späteren Stauferzeit zu suchen, als es den deutschen Fürsten gelang, die ihnen durch Belehnung erblich übertragenen Amtsgewalten und die Amtsbezirke in ihren Eigenbesitz zu bringen und hieraus, unter Hinzunahme allodialer Güter und Rechte, territoriale Besitzeinheiten, Länder zu bilden, in denen ihnen und ihren Familien nun die Landeshoheit zustand. Diese Landeshoheit, aus welcher die deutsche Einzelstaatsgewalt der neueren und heutigen Zeit hervorgehen sollte, zeigt, vom Standpunkt des modernen Staatsgedankens betrachtet, zunächst noch ein lückenhaftes Bild. Lückenhaft: — die Landeshoheit ist keine einheitliche, allseitige, geschweige denn souveräne Gewalt, sondern ein Konglomerat, zusammengesetzt aus vielerlei einzelnen Hoheiten und Rechten: gerichtsherrliche,

[1] Aus der reichhaltigen Literatur seien herausgegriffen: G. Meyer §§ 84 ff.; v. Gerber, Grundzüge §§ 25 ff.; Schulze, Deutsch. Staatsr. 1 183 ff.; Jellinek, System 147 ff., Staatslehre 653 ff. und Ausgewählte Schriften und Reden (1911) 1 392 ff., besonders 404 ff. (Der Kampf des alten mit dem neuen Recht); v. Treitschke, Politik 2 §§ 15—18; Brie, Art. „Landesherr" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts; v. Martitz, Die Monarchie als Staatsform (1903).

lehnsherrliche, schutzherrliche, grundherrliche, Regalrechte, alle unvermittelt nebeneinander stehend, auf verschiedenartige Erwerbstitel sich gründend, eine Vielheit, welche allein deshalb als Einheit erscheint, weil sie einem gehört. Dieser eine ist der Landesherr. Er besitzt die Landeshoheit wie eine Vermögensmasse; ihm und seinem Hause gehört insoweit, erb- und eigentümlich, das Land. Es ist deutlich, wie der Landeshoheit mittelalterlichen Stils nicht sowohl das Maß wie die Art moderner Staatsgewalt fehlt. Es fehlt ihr jede organschaftliche Struktur. Diese muß fehlen, weil in den Kreis der Anschauungen über das Verhältnis von Landesherr und Land der Begriff des Gemeinwesens noch nicht eingekehrt ist, weil das Land noch ganz Besitztum und noch gar nicht Staat ist. Die Landeshoheit ist ein patrimonium, kein imperium. ihre Ausübung nicht so sehr Regierung (Staatsherrschaft) als Besitz und Nutzung (Eigentumsherrschaft); der Landesherr verhält sich zum Lande wie das Subjekt von Rechten zu deren Objekt. Diese patrimonial-ständische Entwicklungsstufe der deutschen Landesverfassung wird seit dem 17. Jahrhundert, vorab in den größeren Ländern, abgelöst durch die absolute Monarchie; damit beginnt nicht sowohl ein Periode unbeschränkter Fürstenmacht als die Zeit des modernen Staates. Es wäre einseitig, an diesem Zeitalter lediglich die Beseitigung des fragmentarischen Wesens der Landeshoheit, die Erweiterung der letzteren zu einer allumfassenden, die Totalität sämtlicher Hoheitsrechte in sich begreifenden Gewalt hervorzuheben; wichtig vor allem, eine Errungenschaft von dauernder Bedeutung ist das andere: die Landeshoheit wechselt ihr Subjekt und zugleich ihre rechtliche Natur. Sie wird zur Staatsgewalt, zu einer Gewalt, welche dem Staate, das heißt dem nun nicht mehr als Besitztum, sondern als Gemeinwesen vorgestellten Lande, zusteht und durch den Landesherrn organschaftlich ausgeübt wird. Es ist ein gewaltiger Fortschritt des politischen Denkens, welcher in erster Linie der naturrechtlichen Staatstheorie zu verdanken und durch den „aufgeklärten" (d. h. die patrimonialen, patriarchalen, theokratischen Vorstellungen des Mittelalters abstreifenden, den rationalistischen Gedankenkreisen des Naturrechts sich zuwendenden) Absolutismus des 18. Jahrhunderts zum ersten Male verwirklicht worden ist. Wiederum ist hier an die oben S. 9, 10 erwähnten Dokumente jener Ära, ist an das Wort Friedrichs des Großen vom König als erstem Diener des Staates und den § 1 II 13 des Allg.LR. zu erinnern. Das Ergebnis der Entwicklung unter der absoluten Monarchie läßt sich dahin zusammenfassen, daß damals der moderne Staat entstand und den Landesherrn als sein Oberhaupt und höchstes Organ in sich aufnahm.

Damit war dem Monarchen eine Rechtsstellung im Staate angewiesen, an welcher die nun folgende heutige Entwicklungsstufe des Staatsrechts, die konstitutionelle Ordnung, grundsätzlich nichts, sondern nur insofern geändert hat, als sie die Ausübung der Staatsgewalt durch den Monarchen an verfassungsmäßig bestimmte Formen und Schranken gebunden hat. Darüber ist oben, § 7, gesprochen worden.

Die rechtliche Stellung des Monarchen im Staate nach heutigem deutschem Landesstaatsrecht läßt sich in folgende Sätze zusammenfassen:

1. Es ist zunächst eine Stellung im Staate, nicht außer und über diesem. Die Krone ist, wie schon zur absolutistischen Zeit, so heute erst recht, eine Staatsinstitution, die Rechtssätze über die Kompetenz des Monarchen sind Staatsrecht, der Monarch mit allen seinen Rechten hat seinen Status im Staate, nirgends sonst. Gegen die oft wiederholte Wendung von dem „eigenen" Recht der Krone läßt sich nichts einwenden, wofern damit nur die historische Tatsache bezeichnet werden will, daß die Kronrechte ihrem Träger nicht erst durch die Verfassungsurkunde übertragen worden sind (s. oben, Eingang dieses Paragraphen). Jeder andere Sinn, der in das „eigene Recht" hineingelegt werden könnte, widerspricht der geschichtlichen Entwicklung und dem Wesen des modernen Staates, ist daher abzuweisen. Unrichtig wäre zunächst die Auffassung dieses angeblichen ius proprium als ein über- oder außerstaatliches Recht. Der Rechtsgrund der Monarchie, die Zuständigkeit der Krone beruhen nicht in einer außerstaatlichen, sondern in der staatlichen Rechtsordnung; zu Änderungen im Bestand und Wesen der Kronrechte ist ein (gesetzgeberischer, vorgeschriebenenfalls in den Formen der Verfassungsänderung vorzunehmender) Staatswillensakt erforderlich und ausreichend. Irrtümlich ferner wäre die Unterstellung, als handle es sich bei der Kompetenz der Krone um „eigenes", weil dem Monarchen persönlich gehörendes Recht.

2. Denn die Stellung des Monarchen ist Organschaft im Staat. Wohl hat der Monarch, hat diese Person und keine andere ein wohlerworbenes, angestammtes Recht auf jene Organschaft, aber letztere selbst ist Tätigkeit für den Staat, Verwaltung von Gütern und Rechten, die nicht dem Verwalter, sondern einem anderen, dem von ihm Vertretenen: dem Staate, gehören. Das Recht auf die Krone steht dem Monarchen als sein Recht zu, die Krone selbst aber gehört dem Staat. Die sog. Regierungsrechte (Kronrechte, Majestätsrechte, Prärogativen) des Monarchen sind nicht ihm, sondern dem Staate „eigen" (vgl. hierher auch oben S. 9, 10, 26). Dies leugnen hieße einen Rückschritt tun hinter die Entwicklungsstufe des Absolutismus in die Gedankenkreise der Patrimonialzeit.

3. Diese Organschaft ist nach Art, Inhalt und Umfang eine die Kompetenz aller anderen Staatsorgane überragende, einzigartige. Nicht zwar deshalb, weil ihr der Charakter der Unmittelbarkeit eignet: diesen teilt sie mit der Volksvertretung; auch diese (s. unten § 32) ist ein „unmittelbares", d. h. den Staatswillen in direkter Repräsentation verkörperndes Staatsorgan, welches so wenig wie die Krone noch ein anderes, höheres Organ über sich sieht. Auch nicht deshalb, weil der Monarch das ranghöchste, ferner das zur Vertretung des Staates nach außen allein legitimierte Organ ist: diese Momente treffen auch zu bei den Staatsoberhäuptern der parlamentarischen (d. h. auf dem Prinzip der Volkssouveränetät beruhenden; vgl. oben § 7, S. 40, 41) Monarchien und der Republiken, Verfassungstypen, welche in dem hier relevanten Punkte von der Monarchie nach deutschem Landesstaatsrecht gerade spezifisch verschieden sind. Dieser Punkt betrifft die Frage, wer in dem oben § 3 S. 25, 26 erörterten Sinne Träger der Staatsgewalt ist. Diese Frage ist bezüglich der Monarchen parlamentarisch regierter Staaten und der republikanischen Präsidenten zu verneinen, wie sie auch im Reichsstaatsrecht bezüglich des Kaisers zu verneinen war (oben S. 104); für die Monarchen der deutschen Einzelstaaten ist sie zu bejahen. Die Staatsorganschaft des deutschen Landesherrn ist Trägerschaft. Dem Staatsrecht aller deutschen Monarchien liegt jene Präsumtion zugrunde, welche für die Unbeschränktheit und Alleinzuständigkeit der Krone und gegen die Kompetenz wie aller beschränkenden Faktoren so insbesondere der Volksvertretung streitet (s. oben § 7 S. 41 ff.). Der Monarch teilt die Ausübung der Staatsgewalt mit niemand und ist zu dieser Ausübung allein berufen, soweit die Verfassung nicht ein anderes bestimmt, d. h. die Ausübung von Staatshoheitsrechten anderen Organen (Landtag, Gerichte, Minister, Staatsrat) überträgt oder mitüberträgt. Der Monarch repräsentiert den Staat voll, — ein Satz, welcher unter der absoluten Monarchie ohne jede Ausnahme galt, heute aber mit denjenigen Ausnahmen und Maßgaben gilt, welche die Verfassung bestimmt. Die vorstehenden Grundsätze gelten zunächst unbestreitbar und unbestritten in denjenigen deutschen Staaten, deren Verfassungen sie ausdrücklich proklamieren. Dies ist geschehen durch die mittelstaatlichen Verfassungen. Wenn es dort — vgl. bayr. VU. Tit. II § 1, württ. u. sächs. § 4, bad. § 5, hess. Art. 4 — übereinstimmend heißt: „Der König (Großherzog) vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den in dieser Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen aus," so besagt diese Wendung nämlich nicht, daß der Monarch in jedem Falle des Handelns für den Staat einer „in der Verfassung festgesetzten Bestimmung" als eines ermächtigenden Titels bedürfe, sondern umgekehrt, daß der Monarch zur Ausübung der ganzen Staatsgewalt berufen und allein berufen ist, soweit die Verfassung ihn nicht von einzelnen Funktionen ausdrücklich ausschließt (Justiz) oder beschränkt (Gesetzgebung). Auch das preußische Staatsrecht weicht hiervon nicht ab, obwohl die preußische VU. eine so allgemeingefaßte Bestimmung über Rechtsstellung und Kompetenz der Krone wie die oben angegebenen Verfassungen sie enthalten, nicht aufgenommen hat: die Aufnahme wurde mit Recht für entbehrlich erachtet (vgl. Anschütz, Gegenwärtige Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des Königlichen Verordnungsrechts nach preuß. Staatsrecht, S. 3 ff.).

4. Der Monarch in Person ist schließlich Subjekt gewisser öffentlichrechtlicher Ansprüche gegen den Staat, welche ihm mit der Krone zugleich von Rechts wegen zufallen: der Monarchenrechte (s. hierüber insbes. Jellinek, System 147 ff.). Nicht zu diesen gehören, wie oben unter 2. erwähnt, die der Krone zur Ausübung übertragenen bzw. belassenen „Regierungsrechte": sie sind subjektive Rechte nicht des Monarchen, sondern des Staates. Die Monarchenrechte sind folgende: a) der Anspruch, Monarch zu sein und als solcher zu gelten, das

Recht auf die Krone; b) die sog. Ehrenrechte, ausschließliche Ansprüche auf gewisse Vorzüge, welche dem Monarchen und nur ihm eingeräumt sind, um hiermit nicht sowohl die Person als den in ihr sich verkörpernden Staat selbst zu ehren, die Majestät der Staatsidee in die Erscheinung treten zu lassen. An der Spitze dieser Gruppe von Rechten steht die Unverletzlichkeit oder, wie manche Verfassungen sagen, die „Heiligkeit" der Herrscherpersönlichkeit: ein Recht auf Immunität gegenüber jedem staatlichen Zwang, derart, daß der Monarch weder für Regierungs- noch für Privathandlungen von irgend wem zur Rechenschaft gezogen, insbesondere vor Gericht gefordert werden kann (Unverletzlichkeit gleichbedeutend mit Unverantwortlichkeit; dies sonst streng durchgeführte Prinzip erleidet eine Ausnahme nur insofern, als der Zivilrechtsweg gegen den Monarchen als Privatmann nicht ausgeschlossen ist). Die übrigen Ehrenrechte sind: das Recht auf die monarchische Titulatur (in Deutschland vielfach abgestuft: König — Majestät, Großherzog — Kgl. Hoheit, Herzog — Hoheit, Fürst — Durchlaucht; die Abstufung ist ohne staatsrechtliche Bedeutung), auf das übliche Hof-, Kanzlei- und sonstige Zeremoniell einschließlich der militärischen Ehrenerweisungen und des Kirchengebets, auf die Kroninsignien, auf Freiheit von öffentlichen Abgaben und Lasten (jedoch nur, soweit Reichs- und Landesgesetze solche Freiheit ausdrücklich gewähren), auf erhöhten strafrechtlichen Schutz (§§ 80, 81, 94, 95, 98, 99 RStrGB.). Die Landestrauer beim Tode des Monarchen ist nicht Objekt eines subjektiven Anspruchs — wem sollte der zustehen? —, wohl aber ein überall anerkanntes, wenngleich zumeist nicht auf Gesetz, sondern auf Gewohnheit fundiertes Institut des objektiven öffentlichen Rechts. Nicht zu den Ehrenrechten des Monarchen, sondern zu den ihm zustehenden Regierungsfunktionen gehört die sog. Ehrenhoheit oder das Belohnungsrecht: Orden, Titel, Adelsprädikate sind nicht persönliche Geschenke des Monarchen, sondern Auszeichnungen, welche der Staat durch sein Oberhaupt verleiht. — Die dritte Gruppe der Monarchenrechte wird gebildet durch c) die Ansprüche auf Gewährung derjenigen Geld- und geldwerten Leistungen, welche nach der Verfassung und den Gesetzen des Landes aus Staatsmitteln für die Krone ausgesetzt sind, insbesondere auf die Krondotation im engeren Sinne oder Zivilliste. Hierüber s. unten § 31.

§ 27. Die Ausübung der Regierungsgewalt. Die Verantwortlichkeit der Minister[1].

Unter Regierungsgewalt wird hier verstanden die gesamte Staatsgewalt in ihrer funktionellen Seite, also nicht eine Auswahl einzelner Staatsfunktionen, sondern der Inbegriff aller. Es gilt, wie in dem vorigen Paragraphen gezeigt wurde, nach deutschem Landesstaatsrecht der Grundsatz, daß der Monarch Träger der Regierungsgewalt ist, daß er sie aber auszuüben hat nach Maßgabe der Verfassung. Gemeingültige — von den Verfassungen teils ausdrücklich formulierte, teils stillschweigend vorausgesetzte — Rechtssätze über die Ausübung der Regierungsgewalt sind folgende: 1. Der Satz, daß der Monarch die Staatsgewalt nach den in der Verfassung festgesetzten Bestimmungen ausübt (s. die Allegate oben S. 124), bedeutet nicht, daß diese Ausübung stets und unter allen Umständen persönlich durch den Monarchen erfolgen müsse. Zu persönlichem Handeln ist der Monarch vielmehr nur insoweit verpflicht t, als Verfassung oder Gesetz dieses ausdrücklich vorschreiben. Wenn z. B. § 7 des preuß. AusfGes. z. GVG. vom 24. April 1878, bestimmt: die Richter, einschließlich der Handelsrichter, werden vom König ernannt, so heißt das, daß der König das Anstellungsrecht hinsichtlich der Richter selbst, persönlich ausüben soll und es dem Justizminister oder sonst wem nicht delegieren darf. Ob und inwieweit solchergestalt die höchsteigenhändige Unterschrift staatsrechtlich geboten und notwendig ist, ist Auslegungsfrage des einzelnen Falls. Die Vermutung spricht nicht gegen, sondern für die Zulässigkeit der Delegation, derart, daß der Monarch im Zweifelsfalle jede

[1] G. Meyer §§ 84, 184, 185; Schulze, Deutsches Staatsr. 1 297 ff.; v. Seydel, Bayer. Staatsr. 1 504 ff.; Bornhak, Allgemeine Staatslehre S. 40 ff. und Preuß. Staatsr. 1 134 ff.; Samuely, Das Prinzip der Ministerverantwortlichkeit (1869); Pistorius, Staatsgerichtshöfe und Ministerverantwortlichkeit (1891); F. Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn (1911).

Regierungsfunktion seinen Behörden und Beamten, vorab den Ministern, zur Ausübung allgemein oder durch Spezialbefehl übertragen darf (unbeschadet der ministeriellen Verantwortlichkeit für die delegierten Funktionen). 2. Ebensowenig wie ein allgemeines Gebot besteht ein solches Verbot des persönlichen Regiments. Nur soweit es durch Verfassung oder Gesetz ausdrücklich bestimmt ist, hat der Monarch des persönlichen Eingreifens in die Staatstätigkeit sich zu enthalten, muß er statt seiner andere walten lassen. Hauptbeispiel: Ausübung der richterlichen Gewalt, Unabhängigkeit der Justiz; s. unten § 43. 3. Soweit nun der Monarch selbst regiert, sei es, weil er darf, sei es, weil er muß, ist er an die Schranken und Formen gebunden, welche die Verfassung ihm setzt. Di wesentlichsten Schranken (im Sinne von materiellen Beschränkungen) ergeben sich aus dem Dasein und der Zuständigkeit der Volksvertretung, des Landtags (s. unten §§ 32 ff.), sowie aus der Unabhängigkeit der Gerichte. Formvorschriften für die Ausübung der Regierungsgewalt sind z. B.: die gesetzliche Anordnung, daß ein Regierungsakt im Staatsministerium oder Staatsrat beraten werden muß oder nur ergehen darf auf Antrag oder Vorschlag gewisser Stellen, etwa des Staatsministeriums (Beispiele: § 18 preuß. Ges., betr. die Verfass. der Verwaltungsgerichte vom 3. Juli 1875, § 79 preuß. Städteordnung vom 30. Mai 1853), — vor allem aber gehört hierher der Inbegriff von Rechtssätzen, welcher sich ergibt aus der verfassungsrechtlichen Stellung der Minister, dem Institut der Ministerverantwortlichkeit.

Der Minister ist — das Wort sagt es — ein Diener. Aber ein höchster Diener der Krone, welchem, in unmittelbarer Unterordnung unter den Monarchen, die Leitung eines Zweiges der Staatstätigkeit übertragen ist. Die Stellung des Ministers zeigt zwei Seiten, eine verfassungsrechtliche: der Minister als verantwortlicher Berater der Krone, und eine verwaltungsrechtliche: der Minister als Vorgesetzter aller in seinem Ressort tätigen Behörden und Beamten, als Departementschef. Diese Doppelstellung zeigt sich nun bei dem Minister des absoluten Monarchen ebenso wie bei dem Minister der konstitutionellen Ära. Der Unterschied zwischen einst und jetzt, das spezifisch „Konstitutionelle" an dem Ministeramt und der Ministerverantwortlichkeit beruht in folgendem. Der absolute Herrscher kann, der konstitutionelle muß Minister haben. Sie sind für letzteren nicht zu umgehende, verfassungsmäßig notwendige Gehilfen in der Ausübung der Regierungsgewalt. Der Wille des absoluten Monarchen ist staatsrechtlich schon gültig, weil und sobald er geäußert ist, der des konstitutionellen Monarchen nur, wenn der Wille eines Ministers sich ihm anschließt und diesen Anschluß durch Gegenzeichnung oder durch ausdrückliche oder stillschweigende Billigung bekundet. Auch der Minister der absoluten Monarchie ist verantwortlich für sein Verhalten im Amte: zivilrechtlich, strafrechtlich, disziplinarisch, — aber nur soweit er auf eigene Hand vorgegangen ist und nicht, durch prompten Gehorsam jeder Verantwortung entgehend, auf Befehl des Monarchen gehandelt hat. Der konstitutionelle Minister dagegen ist für seine eigene Amtsführung wie für die Regierungsakte der Krone, zu denen er geraten und deren Ausführung er durch seine Gegenzeichnung rechtlich möglich gemacht hat, unbedingt verantwortlich und zwar für die Handlungen des Monarchen so, als wären es seine eigenen Handlungen, überall ohne den Entlastungsgrund des geleisteten Gehorsams: niemals kann der Minister der Verantwortlichkeit dadurch entgehen, daß er sich auf den Befehl des Monarchen beruft; der Monarch kann den Minister nicht decken; vielmehr soll der Minister den Monarchen mit seiner Verantwortlichkeit decken. Alles, was oben S. 111 ff. über die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers im allgemeinen bemerkt ist, gilt auch für die Minister in den Einzelstaaten. Ebenso ist hierher zu beziehen, was über die gegenständliche Begrenzung der Verantwortlichkeit dort gesagt wurde. Insbesondere haftet auch nach Landesstaatsrecht der Minister nicht nur für die Rechtsgültigkeit, sondern auch für die Zweckmäßigkeit der von ihm kontrasignierten Regierungshandlungen, so daß selbst reine Ermessensakte, wie Begnadigungen, Beamtenernennungen, Beförderungen, Auszeichnungen, diplomatische Aktionen, von den zuständigen Ministern gegebenenfalls verantwortlich zu vertreten sind. Die ministerielle Verantwortlichkeit erstreckt sich auch auf die militärische Kommandogewalt. Auch die kraft dieser besonders gestalteten Dienstgewalt erlassenen Anordnungen des Monarchen bedürfen mithin grundsätzlich der Gegenzeichnung, doch muß ihnen auch bei mangelnder Gegenzeichnung, wie den kaiserlichen Militärbefehlen, seitens der Personen des Soldatenstandes Gehorsam geleistet werden (vgl. oben S. 112).

Die Frage, wer berechtigt ist, den Minister zur Verantwortung zu ziehen, bzw. welche Instanz über Fall und Folgen zu erkennen hat, ist verschieden zu beantworten, je nach Art der Rechtsfolgen, die im Einzelfall gegen den Minister herbeigeführt werden wollen. Der Minister ist zunächst zivil- und strafrechtlich verantwortlich (wie der Reichskanzler; oben S. 112); diese Verantwortlichkeit wird von den Gerichten im ordentlichen Zivil- und Strafverfahren geltendgemacht. Er ist ferner disziplinarisch seinem einzigen Vorgesetzten und Dienstherrn, dem Monarchen, verantwortlich, der ihn (Kontrasignatur!) jederzeit ohne weiteres aus dem Amte entlassen kann. Er ist schließlich der Volksvertretung, dem *Landtage*, verantwortlich, und diese Seite der ministeriellen Stellung ist es, auf welche allgemeine Verfassungsbestimmungen wie Art. 44 der preuß. VU.: „Die Minister des Königs sind verantwortlich. Alle Regierungsakte des Königs bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung eines Ministers, welcher dadurch die Verantwortlichkeit übernimmt," vorwiegend abzielen. Die rechtliche Natur dieses Verantwortlichkeitsverhältnisses des Ministers zum Landtag ist dieselbe wie die der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vor Bundesrat und Reichstag; ihre Kennzeichnung als „politische" Verantwortlichkeit unterliegt denselben Bedenken, welche oben S. 112, 113 geltendgemacht wurden; das Wort „politisch" ist hier jedenfalls nicht am Platze, sofern damit das Gegenteil von „rechtlich" bezeichnet werden will. Die Mittel, welche dem Landtage behufs Geltendmachung der ministeriellen Verantwortlichkeit in die Hand gegeben sind, sind nicht sowohl politische Machtmittel als *Rechtsmittel*. Dies gilt schon von den allgemein zulässigen parlamentarischen Angriffswaffen der Interpellation, Resolution, Adresse an die Krone (s. oben S. 113 und unten § 34), noch viel mehr aber von dem Recht der *Ministeranklage*.

Dieses dem Reichsrecht (oben S. 113) unbekannte, in Preußen durch die VU., Art. 61, aufgenommene und in den Grundlinien vorgezeichnete, mangels des verheißenen und erforderlichen Ausführungsgesetzes jedoch praktisch unanwendbare Institut hat eine nähere Ausbildung vorzugsweise in dem Recht der Mittelstaaten erhalten: bayr. Ges. vom 4. Juni 1848, württ. VU. §§ 195 ff., sächs. VU. §§ 141 ff., bad. VU. §§ 67 a—67 f (Ges. vom 20. Februar 1868), hess. Ges. vom 5. Juli 1821. Es besteht darin, daß dem Landtage das Recht beigelegt ist, unter bestimmten Voraussetzungen die Minister — als einzelne oder in ihrer Gesamtheit (Staatsministerium) — vor einer besonders geordneten Instanz, dem *Staatsgerichtshof*, anzuklagen, um so eine unabhängige, inappellable, auch dem Begnadigungsrecht der Krone entrückte Entscheidung darüber herbeizuführen, ob und mit welchen Rechtsfolgen dem Angeklagten eine Pflichtverletzung zur Last zu legen sei. Die *Gegenstände* der Ministeranklage sind überall enger begrenzt als das Gebiet der Ministerverantwortlichkeit im ganzen. Ist auch, wie erwähnt, der Minister überhaupt (und zwar nicht nur der Krone, sondern auch der Volksvertretung) für die politische Rätlichkeit seiner Amtshandlungen nicht minder wie für deren rechtliche Gültigkeit verantwortlich, so kann er doch *angeklagt* werden nur wegen Rechts-, insbesondere Verfassungsverletzungen. Nur die badische VU., § 67 a, geht hierüber hinaus, indem sie die Ministeranklage nicht allein wegen Verletzung der Verfassung, sondern auch wegen „schwerer Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates" zuläßt. *Ankläger* ist der Landtag; in den Staaten mit Zweikammersystem entweder beide Kammern zusammen mit dem Erfordernis eines übereinstimmenden Beschlusses (Bayern, Sachsen, Hessen) oder jede Kammer für sich (preuß. Zukunftsrecht, Württemberg), oder die zweite Kammer allein (Baden). *Richter*, „Staatsgerichtshof", ist der „oberste Gerichtshof in vereinigten Senaten" (preuß. VU. Art. 61), oder ein Ausschuß des obersten Gerichtshofs mit Zuziehung von Geschworenen (Bayern), oder das Oberlandesgericht (Hessen), oder ein besonderer, ad hoc zu konstituierender, je zur Hälfte von der Regierung und vom Landtage zu besetzender Staatsgerichtshof (Württemberg, Sachsen), oder endlich die Erste Kammer, verstärkt durch richterliche Beamte (Baden). Das Urteil geht bei Bejahung der Schuldfrage höchstenfalls auf Entfernung aus Amt und Staatsdienst; es ist äußerlich und nach der Form des Verfahrens, welches ihm voraufgeht, ein Strafurteil, seiner rechtlichen Natur nach jedoch von einem solchen verschieden; es ist kein Akt der ordentlichen Strafrechtspflege (Kriminalgerichtsbarkeit), sondern der *Disziplinargewalt* (Dienststrafgewalt). Auf den Rechtsboden der Beamtendisziplin gestellt, können allein die Staatsgerichtshöfe, als *Disziplinarinstanzen* also, den Reichsjustizgesetzen gegenüber Geltung und Bestand behaupten, nicht dagegen als Strafgerichte, da die Strafrechtspflege

durch das Reichsrecht (§§ 12, 13 GVG. in Verb. mit §§ 453 ff. StPO.) den ordentlichen Gerichten ausschließlich übertragen und eine Zulassung der Staatsgerichtshöfe als „besondere Gerichte" (§ 14 GVG.) nicht erfolgt ist.

§ 28. Der Erwerb des Rechts auf die Krone (das Thronfolgerecht)[1].

Das Recht auf die Krone ist, dem übereinstimmenden Charakter der deutschen Monarchien als Erbmonarchien entsprechend, der Regel nach ein nur durch Geburt zu erwerbendes, angestammtes Recht. Man pflegt, soweit dieser Regel- und Normalzustand reicht, von „ordentlicher Thronfolge" zu sprechen. Nur ganz ausnahms- und aushilfsweise („außerordentliche Thronfolge") sind Erwerbsgründe anerkannt, welche mit Abstammung und Geblütsrecht nichts zu tun haben.

1. Das ordentliche Thronfolgerecht ist ein Inbegriff von Rechtssätzen, welche die sukzessionsberechtigten Mitglieder einer bestimmten Familie, des regierenden Hauses (der Dynastie), in einer festen Reihenfolge, der Sukzessionsordnung, auf den Thron berufen, derart, daß im Falle der Thronerledigung der Nächste in der Reihe jedesmal vorausbestimmt ist und ipso iure auf den erledigten Thron folgt.

Dieses Thronfolgerecht ist mit den übrigen monarchischen Institutionen geworden und gewachsen. Es steht zunächst auf dem nämlichen Rechtsboden wie das deutsche Landesherrentum überhaupt: auf dem Boden rein patrimonialer Auffassung des Verhältnisses von Landesherr und Land (s. § 4, S. 31; § 31 S. 136; es tritt in die geschichtliche Entwicklung ein als ein Stück Sonderprivatrecht des höchsten Geburtsstandes, als die Ordnung, welche die Erbfolge in die Besitzungen des deutschen Fürstenstandes, die Länder, regelt. Das Thronfolgerecht war damals eine wahre Erbfolge im privatrechtlichen Sinne des Wortes. Unter Lebenden ein brauch- und gangbares Objekt für Rechtsgeschäfte von mancherlei Art (Kauf, Tausch, Verpfändung), wurde die Hoheit über ein deutsches Land beim Tode ihres jeweiligen Besitzers zur Verlassenschaft, über deren Vererbung subsidiär gemeinrechtliche Normen (das Lehnrecht, bei den — selten vorkommenden — allodialen Territorialherrschaften auch wohl das Stammgüterrecht), in erster Linie aber die Satzungen und das Herkommen der einzelnen fürstlichen Familie, also hausrechtliche Regeln, entschieden. Und das Hausrecht ließ wiederum der rechtsgeschäftlichen Bestimmung des einzelnen Erbfalls durch Vertrag und letztwillige Anordnung weiten Spielraum. Längere Zeit nach der Entstehung der Landeshoheit, im 13. und 14. Jahrhundert, hat eine so gut wie schrankenlose Vertrags- und Testierfreiheit gegolten; Teilungen der Landeshoheit, des Landes in diesem Sinne unter gleich nahe Erben waren damals ebenso zulässig wie üblich. Doch erwies sich diese Epoche bald als Episode. Das dynastische Familieninteresse selbst reagierte gegen das Teilungsunwesen. In der sehr begründeten Furcht vor Zersplitterung des Familienbesitzes, vor Abtrennungen auf Nimmerwiederkehr schritten die Dynastien, ihre Autonomie gebrauchend, vielfach zur Proklamation des Unteilbarkeitsprinzipes durch Hausgesetze im weiteren Sinne (teils in Vertrags-, teils in Testamentsform gehalten; Beispiel: die kurbrandenburgische Dispositio Achillea von 1473). Das gleichgerichtete Interesse der Stände an der Unteilbarkeit des Landes führte hier und da zu entsprechenden Landesgesetzen im mittelalterlichen Stil, d. h. zur Festlegung des Teilungsverbots durch Vertrag zwischen Landesherr und Ständen (Beispiel: Münsinger Vertrag [Württemberg] von 1482). Endlich ist die Unteilbarkeit auch reichsgesetzlich — durch die Goldene Bulle von 1356 — für die kurfürstlichen Länder sanktioniert worden, und vereinigten sich so Haus-, Landes- und Reichsrecht in der Verfolgung desselben Zieles, wobei der Grundsatz der Individualsukzession in Gestalt der agnatischen Linealfolge mit dem Vorzug der Erstgeburt (agnatische Linealprimogenitur) bald als bestes Mittel zum Zweck erkannt, seit dem späteren Mittelalter allmählich überall angenommen und von dem modernen Staat: der absoluten, sodann der konstitutionellen Monarchie übernommen wurde. Übernommen wurde — freilich nicht ohne eine vollständige Umwandlung der rechtlichen Natur des Thronfolgerechts, welche den Gegensatz zwischen Patrimonialherrschaft und modernem Staatsgedanken in seiner ganzen Tiefe offenbart. Das Land ist zum Staat, das Objekt der Landeshoheitsrechte zum Subjekt der

[1] Meyer-Anschütz §§ 85 ff.; Schulze, Deutsches Staatsr. 1 205 ff.; Derselbe, Preuß. Staatsr. 1 171 ff.; Derselbe, Das Recht der Erstgeburt (1851); Derselbe, Das deutsche Fürstenrecht, in der 5. Aufl. dieser Enzykl., S. 1349 ff.; E. Meier in v. Holtzendorffs Rechts-Lex., Art. „Thronfolge"; O. Held, Die geschichtl. Entwicklung des deutschen Thronfolgerechts, in der Ztschr. für deutsches Staatsr. 1 41 ff.; A. W. Heffter, Die Sonderrechte der souveränen . . . Häuser (1871); Brie, Art. „Landesherr" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts 2 715 ff.; Rehm, Modernes Fürstenrecht, 378 ff.; Jellinek, Ausgewählte Schriften und Reden 2 153 ff.; Anschütz, Der Fall Friesenhausen (1904), S. 85.

Staatsgewalt, die Eigentumsherrschaft des Landesherrn ist zur Organschaft im Staate, ausgeübt durch das Staatsoberhaupt, geworden. Für den Übergang dieser höchsten Staatsorganschaft von einer Person auf die andere gilt noch immer jene Folgeordnung, deren leitende Grundsätze bereits in den Haus-, Landes- und Reichsgesetzen des 14. und 15. Jahrhunderts erscheinen. Aber sie gilt nicht mehr als Erbfolge. Wenn der alte König die Augen schließt, so ist dies hinsichtlich des Gegenstandes, um welchen es sich hier handelt, hinsichtlich der Staatsgewalt, kein Erbfall, denn der, dem dies Gut gehört, ist gar nicht gestorben: es ist nicht der König, sondern der Staat. Jene Folgeordnung gilt vielmehr heute als Sukzessionsordnung in einem rein staats-(nicht privat-)rechtlichen Sinne, als eine Norm, nach welcher sich die Berufung zu dem obersten Staatsamte vollzieht. Die Bezeichnung unserer Verfassungsform als „Erbmonarchie" ist durch die geschichtliche Rückerinnerung erklärt und gerechtfertigt; sie will nicht sagen, daß Staat und Staatsgewalt dem jedesmaligen Thronfolger im Rechtssinne hinterlassen und auf ihn vererbt werden, sondern daß der Übergang der höchsten Staatsorganschaft von einem Individuum auf das andere in Formen erfolgt, welche dem privatrechtlichen Vorgang des Erbens ähnlich sind.

Das Wesen der Monarchie ist Organschaft im Staat. Wie alle Rechtssätze über diese Organschaft auf dem Willen des Staates beruhen, so auch diejenigen über ihren Erwerb; das Thronfolgerecht ist Staatsrecht. Damit ist nicht gesagt, daß es überall und immer formelles Verfassungsrecht sein oder auf modernen, konstitutionellen Gesetzen beruhen muß. Der konstitutionelle Staat hat die im alten Haus-, Landes- und Reichsrecht ausgebildete Sukzessionsordnung nicht immer kodifiziert, d. h. in den Text der Verfassungsurkunde aufgenommen, sondern sie vielfach da stehen lassen, wo sie stand, insbesondere in den Urkunden des Hausrechts der regierenden Familie. Tatsächlich bildet dieses Hausrecht noch heute in vielen deutschen Staaten die unmittelbare Quelle für manche wichtige Materien des Thronfolgerechts (z. B. die Ebenbürtigkeit). Insoweit dies der Fall ist, erhebt sich die Frage, welche Geltungskraft solchen alten Hausgesetzen heute, nach Art und Maß, beizulegen ist: Hausgesetzeskraft oder Staatsgesetzes-(einfache oder Verfassungsgesetzes-)kraft? Genügt — dies ist der praktische Kern der Frage — zu der Abänderung oder Aufhebung solcher hausrechtlichen Normen ein Akt der Hausgesetzgebung (Anordnung des Monarchen als Familienoberhaupt, mit Zustimmung der Agnaten, soweit die Hausverfassung diese Zustimmung fordert), oder ist hierzu ein Staatsgesetz, gegebenenfalls in den Formen der Verfassungsänderung, notwendig? — Die Frage wird sich nicht allgemein, sondern nur individuell, nach jedem Partikularrecht einzeln beantworten lassen. Eine Bestimmung wie der Art. 53 der preuß. VU.:

> „Die Krone ist, den Königlichen Hausgesetzen gemäß, erblich in dem Mannesstamme des Königlichen Hauses nach dem Rechte der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge",

ist dahin auszulegen, daß hierdurch das gesamte Hausrecht, das geschriebene wie das ungeschriebene, soweit es sich auf die Thronfolge bezieht, ohne materielle Änderung seines Inhalts in Verfassungsrecht hat umgewandelt werden wollen. Das Allegat der königlichen Hausgesetze bedeutet eine vollständige und restlose Verstaatlichung dieser Normen in dem angegebenen, sachlichen Umfange, derart, daß sie heute, soweit sie Materien des Thronfolgerechts regeln, lediglich integrierender Bestandteil der Verfassung, sonst nichts sind. Die Ordnung der Thronfolge ist demnach nicht etwa doppelt verankert, im Haus- und im Verfassungsrecht, sondern einfach: im Verfassungsrecht. Zu ihrer Abänderung ist ein verfassungsänderndes Staatsgesetz erforderlich und ausreichend. — Das gleiche gilt für das Staatsrecht der Mittelstaaten, insbesondere für Bayern, Württemberg, Baden; ob und inwiefern in manchen Kleinstaaten der Hausautonomie die Rechtsmacht zusteht, das Thronfolgerecht, soweit und solange es durch Staatsgesetze nicht geregelt ist, abzuändern und fortzubilden, muß hier unerörtert bleiben. In keinem Falle aber kommt denjenigen, deren Rechte durch staatsgesetzliche Änderungen des Thronfolgerechts berührt werden, den Agnaten bzw. Kognaten des regierenden Hauses als solchen (als Inhabern subjektiver Sukzessionsrechte), ein Widerspruchsrecht gegen dergleichen gesetzgeberische Akte zu[1]. Die gegensätzliche, früher vielfach verbreitete (Zachariae, Zöpfl

[1] Vgl. Meyer-Anschütz S. 258, 259. Die Agnaten können das Recht, bei Änderungen des Thronfolgerechts mitzuwirken, nicht überall und ohne weiteres, sondern nur unter der zweifachen Voraussetzung beanspruchen, daß 1. in dem betreffenden Lande die Thronfolge Gegenstand der Hausgesetzgebung ist und 2. diese Hausgesetzgebung nur mit Zustimmung der Agnaten ausgeübt werden kann.

u. a.), neuerdings[1] hie und da ohne überzeugende Begründung wiederum auftauchende Meinung findet eine Stütze weder im positiven Recht noch in der Natur der Sache. Aus der Natur der Sache folgt nur, daß, wie die objektiven Normen, so auch die subjektiven Ansprüche dem rechtsändernden Staatswillen unbeschränkt unterworfen sind, daß es mithin wohlerworbene Rechte dem Gesetzgeber gegenüber nicht gibt, und daß die Rechte der Thronanwärter hiervon keine Ausnahme machen.

Es sind nun die Hauptgrundsätze des geltenden deutschen Thronfolgerechts zu betrachten. Zwei Gruppen von Normen sind zu unterscheiden: einmal diejenigen, welche in einem Staate den Kreis der *sukzessionsfähigen Personen* abgrenzen (materielles Thronfolgerecht); sodann diejenigen, welche die gleichzeitig lebenden Mitglieder dieses Personenkreises in eine Reihenfolge einordnen, hiermit vorausbestimmend, wer im Thronerledigungsfalle der Erste in der Reihe, somit der Nächste zum Throne ist (Thronfolgeordnung, Sukzessionsordnung).

a) *Das materielle Thronfolgerecht. Die Voraussetzungen der Sukzessionsfähigkeit* nach den Grundsätzen des deutschen Landesstaatsrechts sind:

α) *Erfordernisse hinsichtlich der Abstammung.* Der Prätendent muß vor allem in gerader Linie von dem ersten Inhaber der Krone, dem „*primus parens*", *primus acquirens*", z. B. in Preußen von dem Kurfürsten Friedrich I.) abstammen; Abkömmlinge von Seitenverwandten des prim. acq. (süddeutsche Hohenzollern) sind ausgeschlossen. Die Abstammung muß eine *leibliche* (nirgends durch Annahme an Kindes Statt vermittelte), *eheliche* (Ausschluß der Legitimation, auch der durch nachfolgende Ehe), ferner eine *ebenbürtige* sein. Letzteres Erfordernis verlangt, daß die Ehen, aus welchen der Prätendent und seine agnatischen Vorfahren stammen, nach dem jeweils geltenden Hausrecht ebenbürtig sein bzw. gewesen sein müssen. Heute sind – vorbehaltlich abweichender, „milderer" Bestimmungen der Gesetze und Observanzen einzelner Häuser — einem regierenden deutschen Fürstenhause nur folgende Personenkreise ebenbürtig: 1. der hohe Adel Deutschlands (vgl oben § 18) — die Gesamtheit der Familien, welche gegenwärtig in Deutschland regieren (regierende Häuser) oder einstmals regiert haben (standesherrliche und depossedierte Häuser, fürstliches Haus Hohenzollern); 2. die außerhalb Deutschlands in Europa regierenden Dynastien (einschließlich der depossedierten) christlichen Bekenntnisses. — Weiterhin ist die Sukzessionsfähigkeit fast in allen Häusern davon abhängig gemacht, daß die Ehe, welcher der Anwärter entstammt, mit Genehmigung des Familienhaupts geschlossen ist; die nichtkonsentierte Ehe steht der Mißheirat gleich (doch besteht dieses Erfordernis des familienoberhauptlichen Ehekonsenses nur, soweit das einzelne Hausrecht es aufgenommen hat; gemeinrechtlich ist es nicht). — Endlich gehört *agnatische* (nur durch Männer vermittelte, „mares a mare") Abstammung vom ersten Erwerber zu den absoluten Erfordernissen der Sukzessionsfähigkeit, wenn und wo die weiblichen Linien — *Kognaten* — auch subsidiär, nach Erlöschen des Mannesstammes, von der Thronfolge ausgeschlossen sind. Ein solcher Ausschluß ist (aus Gründen, die in der Anknüpfung des deutschen Thronfolgerechts an die prinzipiell streng agnatische Lehnssukzession liegen) zu vermuten; er gilt mithin nicht nur in den Einzelstaaten, deren Haus- oder Verfassungsgesetze ihn ausdrücklich proklamieren (Mecklenburg, Oldenburg), sondern auch dort, wo die Gesetze schweigen, wie namentlich in Preußen[2]. Es bedarf eines positiven Ausspruchs des Partikularrechts, um den Kognaten das Folgerecht zu sichern; solche Aussprüche enthalten beispielsweise die Verfassungen von Bayern (Tit. II § 5), Württemberg (§ 7), Sachsen (§ 7) und Baden (§ 3 des Hausgesetzes vom 4. Oktober 1817 in Verbindung mit § 4 VU.).

β) *Erfordernisse hinsichtlich der Person.* Männliches Geschlecht des Anwärters erfordern selbstverständlich die Staaten mit streng agnatischer (s. oben), aber auch

---

[1] Vgl. *Meyer-Anschütz* S. 255 ff.

[2] Daß die preußische Verfassung die Kognatensukzession ablehnt, ergibt sich auch aus ihrem Art. 57. Dort ist für den Fall, daß kein volljähriger, regierungsfähiger Agnat des königlichen Hauses mehr vorhanden und „nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen ist", angeordnet, das Staatsministerium habe die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten erwählen. Nach dem Aussterben des Mannesstammes tritt also außerordentliche Thronfolge (s. oben im Text), eventuell zunächst Regentschaft, nicht aber Kognatenfolge ein.

einige mit subsidiär kognatischer Thronfolge; so läßt Baden (a. a. O. § 3) zwar die männlichen Nachkommen der Prinzessinnen zu, schließt diese selbst aber aus, während in Bayern, Württemberg, Sachsen eine regierende Königin rechtlich möglich ist. Andere persönliche Qualifikationen stellt das geltende Recht im allgemeinen nicht auf, jedoch können sich solche unter Umständen aus Vorschriften ergeben, welche, wie in Preußen und Baden, die Begründung einer Personalunion mit ausländischen Staaten an die Zustimmung des Landtags binden oder schlechtweg verbieten. Das vereinzelte Erfordernis christlicher Konfession — § 5 württ. VU. — ist eine bloße „Sollvorschrift". Die Sukzessionsausschlußgründe des alten Reichsrechts, Goldene Bulle c. VII §§ 2, 3, XXV §§ 3, 4: Regierungsunfähigkeit wegen körperlicher oder Geisteskrankheit, sind heute jedenfalls in denjenigen Staaten beseitigt, welche (es sind weitaus die meisten) für den Fall der Regierungsunfähigkeit des Monarchen die Einsetzung einer Regent schaft (s. den nächsten Paragraphen) anordnen, eben hierdurch aber die Sukzessionsfähigkeit des Geisteskranken usw. implicite anerkennen. Wo es hingegen — wie z. B. in Baden — an jeder modernen Ordnung der Regentschaft fehlt, ist die gewohnheitsrechtliche Fortgeltung jener Bestimmungen der Goldenen Bulle, vorausgesetzt, daß selbige in dem betreffenden Lande zu alten Reichszeiten in Kraft standen, nicht ausgeschlossen, sogar zu vermuten, und kann unter diesen besonderen Verhältnissen auch das Sukzessionshindernis des geistlichen Standes (GB. c. VII) heute noch praktisch werden.

Die Heilung notorischer Abstammungs- und persönlicher Mängel (vorstehend zu α, β) bedeutet eine Dispensation von Vorschriften des Thronfolgerechts, kann also, anerkannten Grundsätzen zufolge, nur durch die Faktoren und in den Formen bewirkt werden, von bzw. in denen das Thronfolgerecht abgeändert werden darf (oben S. 129, 130).

b) Die Thronfolgeordnung. Sie beruht in allen deutschen Staaten übereinstimmend auf dem Recht der Erstgeburt und der agnatischen Linealfolge (vgl. preuß. VU. Art. 53 — oben S. 129 —, Tit. II § 2 bayer., § 6 sächs., § 7 Württ. VU.). Das hiermit bezeichnete Prinzip bringt einen dreifachen Vorzug zum Ausdruck: den Vorzug des Mannsstammes vor der weiblichen Nachkommenschaft des primus acquirens, den Vorzug der älteren Linie vor der jüngeren, den Vorzug der Erstgeburt unter Brüdern. — Aus der ersten dieser drei Ordnungsregeln ergibt sich, daß die Kognaten, soweit sie überhaupt folgeberechtigt und nicht von der Sukzession absolut ausgeschlossen sind (s. oben), jedenfalls hinter allen Agnaten zurückstehen. Erst bei völligem Erlöschen des Mannsstammes kommt die Reihe an sie. Die Frage, wer in diesem Falle unter mehreren vorhandenen Kognaten der nächste zum Thron ist und demgemäß sukzediert, ist von den die subsidiäre Kognatenfolge zulassenden Verfassungen verschieden beantwortet worden: Bayern (Tit. II § 5 VU.) fingiert die bei dem Tode des letzten vom Mannesstamm vorhandenen Kognaten als Agnaten und ordnet sie dementsprechend nach Primogenitur und Linealfolge, Sachsen (§ 7) läßt das Lineal-Gradualsystem, Württemberg (§ 7) das reine Gradualsystem, eventuell das höhere Lebensalter über die angegebene Frage entscheiden. Immer aber ist die (lineare oder graduelle) Nähe zu dem letzten vom Mannesstamme, dem ultimus defunctus ausschlaggebend; ein Vorzugsrecht der Regredienterben (Abkömmlinge der Kognaten, welche früher, weil der Mannesstamm noch blühte, und solange er blühte, von der Thronfolge ausgeschlossen waren) ist nirgends anerkannt. Wer nun der oder die nächste an der Krone beim Erlöschen des Agnatenstammes auch sei, für den weiteren Verlauf der Thronfolge tritt der Vorzug des Mannesstammes sofort wieder in Kraft: jenes Erlöschen bringt eine neue, mit der alten kognatisch verwandte Dynastie auf den Thron, in welcher die Krone wiederum verfassungsmäßig, nach dem Rechte der agnatischen Linealfolge, forterbt.

Innerhalb des Mannesstammes ordnen die Anwärter sich nicht als einzelne nach der Gradnähe zum ultimus defunctus (also Verneinung des „Gradualsystems"), auch nicht nach dem Lebensalter (Ablehnung des sog. Seniorats), sondern linienweise, d. h. nach Gruppen („Linien"), welche durch die Gemeinsamkeit des nächsten Stammvaters zusammengehalten werden (Lineal folge). Die zuvörderst berufene Linie ist die des letzten Throninhabers selbst, die durch ihn zur Linie verbundene Agnatengruppe, mit andern Worten seine Söhne, vorab, nach dem Rechte der Erstgeburt, der älteste oder vielmehr, nach der Folgerichtigkeit des Linealsystems, nicht sowohl dieser älteste als seine Linie, derart, daß die Abkömmlinge

des verstorbenen Erstgeborenen, ihn unbeschränkt repräsentierend, dem noch lebenden Zweitgeborenen vorgehen. —

2. Die außerordentliche Thronfolge. Die bisher erörterte ordentliche Thronfolge ist eine Thronfolge nach Geblütsrecht: kraft des Umstandes, daß das Blut des primus parens in ihren Adern fließt, sukzedieren die Agnaten und in dem gezeigten partikularrechtlichen Umfange auch noch die Kognaten des regierenden Hauses. Dahinter steht die Möglichkeit einer außerordentlichen Thronfolge, die Thronfolge aus andern Gründen als denen des Geblütsrechts. Das gegenwärtige Recht kennt zwei hierher gehörige Sukzessionstitel: Gesetz und Vertrag.

a) Gesetz. — Angesichts des Aussterbens der regierenden Dynastie bzw. des Nichtvorhandenseins sukzessionsberechtigter Kognaten wird eine neue Dynastie durch Spezialgesetz auf den Thron des Landes berufen. Dieser Weg ist überall zulässig, nicht etwa nur in den Ländern, deren Verfassungen darauf verweisen (ausdrücklicher Hinweis im oldenburg. Staatsgrundgesetz vom 22. November 1852, Art. 18, stillschweigender in der preuß. Verf.-Urkunde, Art. 57, vgl. oben S. 130 Anm. 1). Ein solches Gesetz braucht nicht notwendig in den Formen der Verfassungsänderung zu ergehen, z. B. nicht in Preußen, Art. 57 a. a. O. Ist es ergangen, so entscheidet es über die von ihm erledigte Sukzessionsfrage, falls sie streitig war, souverän und inappellabel, — vorbehaltlich jedoch, selbstredend, der bestehenden völkerrechtlichen Pflichten des betreffenden Staates, deren sich dieser ja niemals einseitig, auch nicht durch Handhabung seiner gesetzgebenden Gewalt, entledigen kann.

b) Vertrag. — Soweit sie nicht durch ein ad hoc erlassenes Thronfolgegesetz (vorstehend zu a) oder durch sonstige Gesetze, insbesondere die Verfassung des Landes aufgehoben sind, können alte Erbverbrüderungen, d. h. Verträge, in denen zwei oder mehrere Dynastien sich wechselseitig das Recht auf Thronfolge in ihre Länder für den Fall ihres Aussterbens zusichern, auch heute noch als Titel außerordentlicher Thronfolge Geltung behaupten (vgl. bayer. Verf.-Urk. II § 5, sächs. Verf.-Urk. § 7; nach beiden Verfassungen gehen die Erbverbrüderten den Kognaten des Hauses vor). Unter der Herrschaft der konstitutionellen Verfassungen können neue Vereinbarungen dieser Art nicht mehr von Dynastie zu Dynastie (es sei denn, daß die Verfassung eine dahingehende Ermächtigung ausdrücklich erteilt, vgl. bayer. Verf.-Urk. 2, § 5, oder das Thronfolgerecht überhaupt noch Gegenstand freier hausgesetzlicher Regelung ist), sondern, als Disposition über die Staatsordnung, nur von Staat zu Staat — in Form eines von den gesetzgebenden Faktoren zu genehmigenden Staatsvertrages (vgl. unten § 45) — abgeschlossen werden.

§ 29. Der Thronverzicht[1].

Thronverzicht (Abdankung, Abdikation, Resignation, Thronentsagung) ist die einseitige, freiwillige Erklärung des Monarchen, welche das Erlöschen seiner Monarchenstellung bezweckt und bewirkt. Im weiteren Sinne bedeutet „Thronverzicht" auch den vor Anfall der Krone von einem Thronfolgeberechtigten abgegebenen Verzicht auf sein Thronfolgerecht (Thronanwartschaftsverzicht). Die Institution des Thronverzichtes ist in keinem deutschen Verfassungs- oder sonstigen Gesetz geregelt, steht jedoch in unangefochtener Geltung: sie gründet sich auf Gewohnheitsrecht.

Der Thronverzicht ist eine einseitige, d. h. durch ihre Kundgabe und kraft derselben rechtswirksame, nicht genehmigungsbedürftige (bestritten, ob empfangsbedürftige; vgl. Kormann 99) Willenserklärung. Er ist eine Privatwillenserklärung: der auf den Thron verzichtende Monarch redet und handelt in diesem Augenblick als Individuum, nicht als Staatsorgan. Der Verzicht ist mithin kein Regierungsakt, insbesondere nicht im Sinne

[1] Literatur: Meyer-Anschütz § 91; Rehm, Modernes Fürstenrecht §§ 47 bis 50, 52; v. Frisch, Der Thronverzicht (1906); Abraham, Der Thronverzicht nach deutschem Staatsrecht (1906); Kormann, Die ministerielle Gegenzeichnung beim sogenannten Thronverzicht, Grünhuts Ztschr. f. Privat- und öffentl. Recht 38 91 ff. (1911); Schoenborn, Studien zur Lehre vom Verzicht im öffentl. Recht (1908).

der Verfassungsbestimmungen, welche (vgl. oben § 27) die Gültigkeit der monarchischen Regierungsakte von der Gegenzeichnung eines Ministers abhängig machen: der Thronverzicht bedarf zu seiner Gültigkeit keiner ministeriellen Gegenzeichnung (anderer Meinung v. Sarwey, württemb. Staatsr. 1 75; Göz, württemb. Staatsr. 67, die vorige Auflage dieser Darstellung S. 574 sowie — mit selbständiger Begründung — Kormann a. a. O. 102 ff.). Der Thronverzicht ist echter Verzicht: eine einseitige, rechtsaufhebende Willenserklärung des Berechtigten, ein öffentlichrechtliches Seitenstück zu dem Verzicht des Privatrechts. Er stellt im Hinblick auf seinen Inhalt eine Ausnahmeerscheinung dar, sofern sonst und im allgemeinen öffentliche Organschaften nicht durch individuelle Erklärungen des Organträgers, sondern nur durch einen Entlassungsakt des zuständigen Staatsorgans aufhören [1].

Der Thronverzicht verträgt im allgemeinen keine Nebenbestimmungen. Insbesondere können ihm keine Vorbehalte oder auflösende Bedingungen beigefügt werden. Zulässig sind aufschiebende Bedingungen und Befristungen, denn diese schaffen keinen Schwebezustand, sie sind nichts anderes als Bestimmungen über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verzichtserklärung. Die unzulässigerweise beigefügte Nebenbestimmung ist nichtig; es fragt sich, ob sie zugleich die ganze Erklärung nichtig macht. Man wird nach Analogie des § 139 BGB. entscheiden dürfen: der nichtige Teil eines Rechtsgeschäfts macht das ganze Geschäft nichtig, wenn nicht anzunehmen ist, daß es auch ohne den nichtigen Teil vorgenommen sein würde. Es muß also der einzelne Fall daraufhin untersucht werden, ob die fragliche Nebenbestimmung als conditio sine qua non gemeint ist: bejahendenfalls ist der Thronverzicht nichtig, im Verneinungsfalle gilt die Nebenbestimmung als nicht geschrieben.

Eine bestimmte Form ist für den Thronverzicht nicht vorgeschrieben. Er kann daher sowohl schriftlich wie mündlich erklärt, auch stillschweigend betätigt werden (so kann unter Umständen die Verweigerung des Verfassungseides als Abdankung aufzufassen sein, ebenso die Weigerung des Königs von Preußen, die ihm angefallene Krone eines „fremden Reiches" [preuß. Verf.Urk. Art. 55] niederzulegen).

Der verzichtende Monarch verliert durch den Verzicht seine „Krone", d. h. seine Stellung als Monarch und tritt in die Reihe der Agnaten der Dynastie zurück. Er behält herkömmlicherweise seinen Titel, nicht aber die sonstigen monarchischen Ehrenrechte. Verlust des Thronfolgerechtes (der Sukzessionsfähigkeit) tritt nicht ein. Auch der Thronanwartschaftsverzicht vernichtet nicht die Sukzessionsfähigkeit des Verzichtenden, sondern nur die ihm bis dahin zustehende Anwartschaft: der Verzichtende gibt seinen Platz in der Prätendentenreihe auf und steht nunmehr am Ende derselben. In allen Fällen kann der Verzicht nur das Recht des Verzichtenden, nicht die Sukzessionsansprüche seiner Abkömmlinge (seiner „Linie", vgl. oben S. 131) wegschaffen: die zur Zeit des Verzichts lebenden Söhne des auf seine Thronanwartschaft verzichtenden Prinzen behalten ihren Platz in der Reihenfolge; die später Geborenen erhalten den Platz, der sich aus der damaligen Position ihres Vaters (am Ende der Reihe, s. oben) ergibt.

Wie der Thronverzicht im engeren Sinne, so ist auch der Thronanwartschaftsverzicht sofort (also nicht erst bei erfolgtem Anfall der Krone) wirksam und für den Verzichtenden unwiderruflich [2]: der Verzichtende verliert seinen Platz an den nach der Sukzessionsordnung Nächsten. —

Außer durch Tod und Thronverzicht konnte nach mittelalterlichem Reichsrecht die Monarchenstellung noch durch Absetzung vernichtet werden. Diesen Thronerledigungsgrund erkennt das moderne Staatsrecht im allgemeinen nicht an. Doch läßt sich gegen die Zulässigkeit eines Gesetzes, welches während einer Regentschaft (s. den nächsten Paragraphen) von dem Regenten unter Zustimmung des Landtags — nötigenfalls in den Formen der Verfassungsänderung — erlassen, die Entthronung des regentschaftlich vertretenen Monarchen verfügt und den Regenten zum Monarchen erklärt, nichts einwenden, wofern nach dem betreffenden Landesrecht Verfassungsänderungen zur Zeit einer Regentschaft nicht verboten sind (ebenso Rehm a. a. O. 428).

---

[1] Der Versuch Kormanns a. a. O., den Thronverzicht als „Selbstentlassung" des Monarchen zu konstruieren, ist allzu gekünstelt und steht nicht im Einklang mit der Rechtswirklichkeit.

[2] Anderer Meinung die Vorauflage (S. 574), ferner v. Seydel, Bayer. Staatsr. 1 201; Rehm a. a. O. 408.

§ 30. Regentschaft und Regierungsstellvertretung[1].

I. Regentschaft (Reichsverweſung, Regierungsverweſung) iſt Vertretung des wegen Minderjährigkeit oder aus anderen Gründen dauernd regierungsunfähigen Monarchen durch einen von der Verfaſſung bezeichneten oder nach Maßgabe der Verfaſſung zu beſtimmenden Erſatzmann: den Regenten (Reichs-, Regierungsverweſer). Das Rechtsinſtitut iſt notwendig gemacht durch den, wie oben § 28 S. 131 erwähnt, im modernen Staatsrecht zur Herrſchaft gelangten Grundſatz, daß Regierungsunfähigkeit wegen körperlicher oder geiſtiger Mängel und Gebrechen kein Sukzeſſionshindernis bildet.

1. Voraussetzungen der Regentschaft. Ein übereinſtimmend als ſolcher anerkannter Regentſchaftsfall iſt zunächſt Minderjährigkeit des Monarchen: Anfall der Krone vor erreichter Großjährigkeit. Als Termin der letzteren beſtimmen die meiſten Verfaſſungen und Hausgeſetze das vollendete 18. Lebensjahr. Sodann tritt Regentſchaft ein, wenn der Monarch „ſonſt" (abgeſehen von der Minderjährigkeit) „dauernd verhindert iſt, ſelbſt zu regieren" (preuß. VU. Art. 56). Solche Hinderungsgründe können gegeben ſein durch Krankheit oder Schwäche des Geiſtes, ſchwere körperliche Gebrechen (wie etwa Taubſtummheit, Blindheit), dauernde Abweſenheit (man denke an Kriegsgefangenſchaft, Verſchollenheit). Auch Ungewißheit über die Perſon des Monarchen kann einen Regentſchaftsgrund abgeben. Es herrſcht etwa beim Tode des Landesherrn Streit darüber, wer Thronfolger iſt. Oder: der Landesherr ſtirbt unter Hinterlaſſung einer ſchwangeren Witwe, durch deren Niederkunft erſt die auf den Thron gelangende Perſon bezeichnet wird; hier muß „ventris nomine" ein Regent eintreten.

2. Subjekt der Regentschaft. Hierüber verhalten ſich die Verfaſſungen verſchieden. Als natürlichſte Löſung der Frage erſcheint die Berufung des der Krone zunächſt ſtehenden volljährigen und ſonſt regierungsfähigen Agnaten zur Regentſchaft. Dieſer Agnat iſt denn auch geborener Regent in Preußen (Art. 56), Bayern, Sachſen und Württemberg, in Bayern (Tit. II § 10, 11) jedoch nur, ſofern durch königliche Anordnung nicht ein anderer Prinz des königlichen Hauſes im Hinblick auf einen beſtimmten, zu erwartenden Fall zum Regenten beſtellt iſt. Wenn ein volljähriger, regierungsfähiger Agnat nicht vorhanden iſt, fällt die Regentſchaft an weibliche Mitglieder des Hauſes (Bayern, II § 13: Königin-Witwe, in Ermangelung dieſer wird ein ſog. Kronbeamter Regent; Württ. § 12: Mutter bzw. Großmutter des Königs) oder es tritt — ſo in Preußen, Art. 57 — Wahlrecht des Landtages ein (ein in bezug auf Wählbarkeit völlig unbeſchränktes, durch beide Häuſer des Landtages im Zuſammentritt auszuübendes Wahlrecht).

3. Einleitung der Regentschaft, Feststellung des Regentschaftsfalls. Hierfür ſchreiben die Verfaſſungen ein beſonderes, rechtsförmliches Verfahren vor. In Preußen (Art. 56, 57) ſteht die Initiative dem geborenen Regenten (ſ. oben), falls ein ſolcher nicht vorhanden, dem Staatsminiſterium, die Entſcheidung über die Notwendigkeit der Regentſchaft aber dem ſofort einzuberufenden Landtag (vereinigte Sitzung beider Häuſer) zu. Die Regentſchaft beginnt mit dem Initiativakt, mit der „Übernahme" der Regentſchaft durch den nächſten Agnaten (preuß. Verf. Art. 56). Ähnlich in Bayern (II, § 11; v. Seydel, bayr. Staatsr. 1 231). In Sachſen und Württemberg iſt zur Feſtſtellung des Regentſchaftsfalles ein übereinſtimmender Beſchluß der Agnaten und des Landtages erforderlich. Von denſelben Faktoren und in den gleichen Formen, welche für die Feſtſtellung des Regentſchaftsfalls zuſtändig und vorgeſchrieben ſind, iſt über den Fortfall der Vorausſetzungen, alſo über die Beendigung der Regentſchaft, zu beſchließen. Das Amt des einzelnen Regenten endigt durch deſſen Tod, Verzicht, eintretende Regierungsunfähigkeit, ſowie dadurch, daß der beim Eintritt des Regentſchaftsfalls zunächſt berufene Agnat wegen Minderjährigkeit oder ſonſtwie begründeten Regierungsunfähigkeit die Regentſchaft vorerſt nicht antreten konnte, ſpäter aber dieſe Mängel überwindet.

---

[1] Meyer-Anſchütz §§ 92 ff.; Schulze, Deutſches Staatsr. 1 253 ff.; v. Gerber, Grundzüge S. 103 ff.; v. Seydel, Bayer. Staatsr. 1 223 ff. Monographiſche Darſtellungen des Rechts der Regentſchaft von: v. Kirchenheim (1880), Hancke (1887), Dieckmann (1888), F. Peters (1889), J. Freund (1903), letztere Schrift mit ſorgfältigem Literaturverzeichnis.

4. Die staatsrechtliche Stellung des Regenten ist, wie die des Monarchen, Organschaft im Staat. Und zwar eine unmittelbare Organschaft. Der Regent handhabt die dem Monarchen zustehende Regierungsgewalt nicht in Unterordnung unter jenen, auch nicht in Ableitung aus dem Monarchenrecht, sondern unmittelbar auf Grund der Verfassung. Die Vorschrift der meisten Verfassungen, daß der Regent die dem Monarchen zustehende Gewalt „im Namen" des Monarchen ausübe, darf nicht zu Fehlschlüssen verleiten. Sie hat eine wesentlich formale Bedeutung, verpflichtet den Regenten, seinen Regierungsakten bzw. seiner Unterschrift die Formel „im Namen Sr. Majestät des Königs" vorauszuschicken und wahrt dem Monarchen die ihm gebührenden Ehrenrechte. Nicht aber berechtigt sie zu der Annahme, daß der Regent Vertreter der physischen Person des Monarchen und dadurch mittelbar erst Stellvertreter (richtiger: Organ) des Staates sei. Der Regent ist Repräsentant (Organ) des Staates, sonst niemands. Er ist nicht Stellvertreter der Monarchenpersönlichkeit, am wenigsten in irgendeinem privatrechtlichen (Vormund, Beauftragter, Bevollmächtigter), aber auch nicht im staatsrechtlichen Sinne. Zwischen ihm und dem Monarchen, für den er regiert, waltet überhaupt kein Rechtsverhältnis ob, also auch kein Verantwortlichkeitsverhältnis. „Im Namen" heißt hier „an Statt" des Monarchen. Der Regent ist ein durch das Gesetz berufener Ersatzmann des Monarchen. Man mag sich das so vorstellen, daß durch die Einsetzung der Regentschaft eine Teilung der Monarchenstellung eintritt: dem Monarchen bleiben die Ehren- und pekuniären Rechte (oben S. 124, 125), während das Recht auf Ausübung der Regierungsgewalt dem Regenten zufällt.

Nach Inhalt und Umfang reicht die Gewalt des Regenten ebensoweit wie die des Monarchen, es sei denn, daß die Verfassung ein anderes bestimmt. Letzteres ist geschehen z. B. in Württemberg (VU. § 15), auch in Bayern und einigen Kleinstaaten, nicht dagegen in Preußen. Für die Ausübung der Regierungsgewalt durch den Regenten gelten selbstverständlich dieselben Schranken, welche dem Monarchen gezogen sind (s. oben § 27). Insbesondere bedarf auch er bei Ausübung der Regierungsgewalt der verantwortlichen Mitwirkung der Minister. Diese Verantwortlichkeit der Minister deckt den Regenten und schließt jede eigene Verantwortlichkeit desselben in ebensoweit aus. Der Regent kann also wegen seiner Regierungstätigkeit von niemand in irgendeiner Form (straf- und zivilrechtlich) zu irgendeiner Zeit (weder während noch nach Ablauf der Regentschaft) zur Verantwortung gezogen werden. Im übrigen aber, soweit nicht Regierungs-, sondern Privathandlungen in Frage kommen, besitzt der Regent die monarchische Unverletzlichkeit und Unverantwortlichkeit nur insoweit, als dies das Gesetz ausdrücklich bestimmt (geschehen z. B. in Hessen: Ges., die Regentschaft betr. vom 26. März 1902, Art. 6). Mangels einer solchen Bestimmung würde also der Regent, wenn er durch eine Privathandlung ein Strafgesetz übertritt, auf den aus der „Unverletzlichkeit" folgenden Strafausschließungsgrund keinen Anspruch haben; die Eigenschaft als Regent würde höchstens ein aufschiebendes Prozeßhindernis (Einleitung des Strafverfahrens erst nach Verlust dieser Eigenschaft zulässig!) darstellen.

II. Regierungsstellvertretung im engeren Sinne. Man versteht hierunter die Führung der monarchischen Regierungsgeschäfte durch einen Vertreter kraft besonderen Auftrags des Monarchen in solchen Fällen seiner Behinderung, welche die Einsetzung einer Regentschaft weder erfordern noch auch nur gestatten, also in Fällen vorübergehender Regierungsunfähigkeit (Krankheit, kürzere Reisen außerhalb Landes). Das Recht des Monarchen, einen solchen Auftrag zu erteilen, ist nicht selbstverständlich, bedarf vielmehr einer positivrechtlichen Begründung jedenfalls insoweit, als es sich um Übertragung von Funktionen an den Stellvertreter handelt, welche nach Verfassung und Gesetz von dem Monarchen persönlich auszuüben sind (s. oben S. 125, 126). Die hiernach erforderliche Ermächtigung findet sich in manchen Verfassungen ausgesprochen: Bayern II § 9, Sachsen § 9; hess. Gesetz betr. die Regentschaft vom 26. März 1902, Art. 10; andere (Preußen, Württemberg) schweigen, ohne damit die Entstehung eines das tatsächlich unentbehrliche Rechtsinstitut der Regierungsstellvertretung stützenden Gewohnheitsrechtes zu verhindern. In Preußen ist jetzt, nach den Vorgängen der Jahre 1857, 1858, 1878, 1888 (vgl. Schwartz, Komm. z. preuß. VU. S. 160 ff.; neuester Präzedenzfall: Allerh. Erlaß vom 27. Mai 1910, preuß. GesS. 63) mit einem solchen Gewohnheitsrecht als mit einer vollendeten Tatsache zu rechnen. — In der Auswahl seines Stellvertreters ist der

Monarch überall vollkommen frei. Der Regierungsstellvertreter unterscheidet sich von dem Regenten dadurch, daß seine Zuständigkeit nach Rechtsgrund und Umfang nicht auf der Verfassung, (also nicht unmittelbar auf Gesetz), sondern auf dem persönlichen, jederzeit widerruflichen Willen des Monarchen (auf Rechtsgeschäft) beruht. Er ist, was der Regent nicht ist, persönlicher Bevollmächtigter des Monarchen, also demgemäß dem Vollmachtgeber verantwortlich. Nach außen, den Behörden und Untertanen gegenüber gilt der geäußerte Wille des Regierungsstellvertreters als Wille des Monarchen, soweit und solange letzterer nicht, persönlich hervortretend, den Vertreter desavouiert. Ministerieller Gegenzeichnung bedarf der Regierungsstellvertreter ebenso wie der Monarch und der Regent.

§ 31. Die Dotation der Krone und des Herrscherhauses [1].

Gegenstand des Staatsrechts sind die Vermögensverhältnisse der regierenden Familien nur, sofern sie auf Ansprüchen an den Staat beruhen. Zunächst steht hier zur Erörterung: I. Die Dotation der Krone; — sc. durch den Staat. Die Frage nach dem Ob und Wie einer solchen Dotation konnte während der älteren, patrimonialen Entwicklungsstufe des deutschen Landesstaatsrechts (s. oben S. 123, 128) gar nicht auftauchen, weil es an der nötigen Voraussetzung fehlte: an der rechtlichen Verschiedenheit der Subjekte „Landesherr" und „Staat", weil der Staat im heutigen Sinne noch nicht da war, mithin auch nicht als Schuldner oder Versorger der Krone erscheinen konnte. Nach Art und Anlage der Landesherrschaft hatte der Landesherr für sich und die Mitglieder seines Hauses in jeder Hinsicht selbst zu sorgen; wie er diesen Bedürfnissen bzw. Pflichten genügte, ging außerhalb des Hauses niemand etwas an, wie denn insbesondere niemand, auch das „Land" (d. h. die Landstände nicht) rechtlich verpflichtet war, der landesherrlichen Kasse beizuspringen. Galt schon das Regieren, die Ausübung der Landeshoheit, gewissermaßen als Privatvergnügen des Landesherrn, dessen Kosten er, nach der Umkehr des Satzes cuius periculum eius commodum, aus seiner Tasche bestreiten mochte, so vollends die Finanzierung des landesherrlichen Haus- und Hofhalts und die Versorgung der Mitglieder des fürstlichen Hauses. Hier, und hier gerade galt die Regel des ständisch-patrimonialen Systems, daß Serenissimus mit seinem Kammergute auszukommen habe. Solches Kammergut (Domanium, Domänen) fand sich in allen deutschen Ländern, meist sehr reichhaltig vor. Es setzte sich zusammen aus Grundstücken, nutzbaren Rechten (Regalien) und Gefällen mannigfacher Art und Herkunft, als Gesamtheit eine Vermögensmasse, welche im Verhältnis zur Landeshoheit als Pertinenz der letzteren und mit ihr zusammen als Fideikommißgut des regierenden Hauses (s. oben § 4, S. 31, § 28 S. 128) aufgefaßt wurde: dem Landesherrn steht an den Hoheitsrechten wie an dem Kammergut ein gebundenes, durch die Rechte des Hauses und seiner Mitglieder beschränktes Eigentum zu, aus den Erträgnissen des Kammerguts werden bestimmungsgemäß die Kosten der Landeshoheit wie der Bedarf des landesherrlichen Hofhalts und des Unterhalts der Mitglieder des Hauses bestritten. Die Umwandlung dieser Verhältnisse bringt, wie oben S. 123 gezeigt, die Landeshoheit an den Staat. In der Folgerichtigkeit dieser Entwicklung lag es, den großen Subjektwechsel in der Hauptsache auch auf die Pertinenz zu erstrecken: mit den landesherrlichen Hoheitsrechten auch deren finanzielle Grundlage, das Kammergut, zu verstaatlichen und, als eine darauf auch fernerhin haftende Last, die Versorgung von Krone und Herrscherhaus mit zu übernehmen. Indessen wurde dieser Gedanke nicht in allen Staaten und im übrigen nicht gleichzeitig und auch nicht gleichmäßig verwirklicht. Am frühesten vollzog sich die Verstaatlichung der Domänen in Preußen: schon durch das Edikt König Friedrich Wilhelms I. vom 13. August 1713. Ganz klar kommt das Eigentumsrecht des Staates im ALR. zum Ausdruck; § 11 II, 14 dieses Gesetzbuchs gibt den bestehenden Rechts-

[1] H. A. Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesr. §§ 207 ff.; G. Meyer §§ 94 ff.; v. Gerber, Grundz. S. 80 ff.; v. Roenne-Zorn, Preuß. Staatsr. 1 213 ff.; Schwartz, Komm. z. preuß. VU., zu Art. 59, ferner die Artikel „Civilliste" in Fleischmann-v. Stengels Wörterbuch des Staats- und Verwaltungsrechts (Schwarz), Holtzendorffs R.-Lex. (E. Meier), im Handwörterbuch der Staatswissenschaft (Mitschler), und „Apanage" im R.-Lex. (Meier), Handwörterb. d. Staatswiss. (Rintelen) und in Fleischmann-v. Stengels Wörterb. (Schwarz).

zustand wieder, indem es an den „Domänen- oder Kammergütern" dem Staat das Eigentum, dem Staatsoberhaupte aber die Nutzung zuschreibt. Es ist eine formalistisch-zivilrechtliche Einkleidung des Verhältnisses der absoluten Krone zum Staatseigentum; gesagt werden wollte: die Domänen gehören dem Staat, ihre Einkünfte fließen in die Staatskasse, aber erst nach Abzug dessen, was die Krone als ihre „Nutzung", d. h. als Bedarf für den Unterhalt des Monarchen und seiner Familie vorwegzunehmen für gut befindet. In Fortbildung dieser Rechtsverhältnisse ist dann, noch unter der absoluten Monarchie (Gesetz über das Staatsschuldenwesen vom 17. Jan. 1820) die Höhe der Summe, welche als Dotation für Krone und Herrscherhaus alljährlich den Domäneneinkünften zu entnehmen ist, dauernd gesetzlich festgelegt worden. Und zwar beläuft sich die Jahresrente, welche durch das Ges. vom 17. Januar 1820 staatsseitig der Krone (dem „Kronfideikommißfonds") mit Radizierung auf die Staatsdomänen[1] überwiesen wurde, auf 2,5 Mill. Taler Gold, ein Betrag, welcher einschließlich jener dinglichen Sicherung von VU., Art. 59 aufs neue anerkannt und in der Folge stufenweise (Gesetze von 1859, 1868, 1889, 1910) um 10 Mill. Mark (die aber nicht den Domäneneinkünften vorwegzunehmen, sondern aus allgemeinen Staatsfonds zu zahlen sind) erhöht wurde. Die preußische Krondotation beträgt hiernach heute 17 719 296 Mark jährlich, eine sog. „permanente" (d. h. durch Gesetz auf unbestimmte Dauer festgestellte) Zivilliste. — Der gleiche Rechtszustand wie in Preußen herrscht in den andern deutschen Königreichen, die (in Bayern permanente, in Sachsen und Württemberg bei jedem Thronwechsel für die Dauer der Regierung festzusetzende) Krondotation oder Zivilliste ist auch hier auf den (in Bayern und Württemberg unter der absoluten Monarchie zur Rheinbundszeit, in Sachsen durch die VU. von 1831 verstaatlichten) Domänenbesitz dinglich radiziert.

In den andern deutschen Staaten ist es zu einer Überweisung des Kammerguts an den Staat entweder gar nicht oder doch nur teil- und bedingungsweise gekommen. *Teilung* der Domänen nach der Substanz hat stattgefunden in Hessen, Oldenburg, Anhalt und anderwärts: eine Auseinandersetzung zwischen Haus und Staat, welche durch Überweisung des einen Teils der Domänen an den letzteren und Zurückbehaltung des anderen für das erstere die Dynastie bezüglich aller weiteren Ansprüche an den Staat abfand. *Baden* teilt qualitativ: das regierende Haus behält sein „unstreitiges Patrimonialeigentum" (§ 59 bad. VU.) an den Domänen, dem Staate jedoch wird Besitz, Verwaltung und Nutzung zugesprochen, die Domäneneinkünfte fließen in die Staatskasse nach Abzug einer (permanenten) Zivilliste für den Monarchen. In den meisten übrigen Einzelstaaten hat die regierende Familie bzw. der Landesherr das Kammergut dem Rechte wie der (sei es ausschließlichen, sei es prinzipalen) Nutzung nach behalten und hieraus den persönlichen Unterhalt der Krone zu bestreiten.

II. *Eine Dotierung der übrigen Mitglieder des regierenden Hauses von Staats wegen* besteht in den Mittel- und manchen Kleinstaaten, nicht dagegen in Preußen. Hier gilt die Krondotation als Gesamtleistung des Staates an Krone *und* Herrscherhaus, die standesgemäße Versorgung der Prinzen und Prinzessinnen ist eine innere, autonomisch zu ordnende Angelegenheit des königlichen Hauses, um welche der Staat sich überall nicht kümmert. Die einschlägigen Bezüge: Apanagen, Sustentationen, Wittum, Aussteuern usw. sind in Preußen keine Staatsprästationen, daher auch keine Institutionen des Staats-, sondern des Privatrechts (freilich nicht des gemeinen, sondern des Sonderrechts des königlichen Hauses). Anders in Bayern, Württemberg, Sachsen, Baden und anderwärts, wo jene Bezüge — unter den angegebenen und anderen Benennungen — unmittelbar aus der Staatskasse gezahlt werden und Gegenstände besonderer öffentlichrechtlicher Ansprüche der Mitglieder des Hauses an den Staat bilden. Die Höhe der Bezüge ist meist gesetzlich fixiert. Hinsichtlich der Apanagen im engeren Sinne, der den Prinzen des Hauses zu gewährenden Renten folgen die Gesetzgebungen teils, wie in Bayern, Württemberg, Sachsen, dem System der *vererblichen*, teils (Baden) dem der *persönlichen* (für die Lebenszeit überwiesenen) Apanage.

[1] Die Kronrente des Gesetzes vom 17. Januar 1820 hat mithin die rechtliche Natur einer Reallast; das belastete Grundstück ist der Inbegriff des staatlichen Domänenbesitzes, Gläubiger der jeweilige König. Vgl. BGB. § 1105.

II. Der Landtag.

§ 32. Wesen und Rechtsstellung des Landtags[1].

Mit dem Worte Landtag wird hier wissenschaftlich-zusammenfassend bezeichnet die parlamentarische Institution im Verfassungsbau des deutschen monarchisch-konstitutionellen Einzelstaates: die Volksvertretung nach Landesstaatsrecht, nach deren Bilde die des Reichsstaatsrechts, der Reichstag — oben § 22 — geformt ist. Der Ausdruck „Landtag" ist von dem gesetzgeberischen und sonstigen amtlichen Sprachgebrauch nicht überall angenommen, es finden sich für die damit bezeichnete Einrichtung auch noch die Bezeichnungen „Landesvertretung", „die Kammern" (Ausdruck der preuß. Vll. und der preuß. Staatspraxis bis 1855[2]), „Ständeversammlung", „Landstände" oder kurzweg „Stände" (Mittel- und Kleinstaaten, nicht in Preußen). „Landtag" und „Stände" erscheinen hier als alte Namen für eine neue Sache. Dagegen ist nichts einzuwenden, wofern man den staatsrechtlichen Bedeutungswandel im Auge behält. In der Tat haben die deutschen Landtage von heute (Mecklenburg ausgenommen) mit den landständischen Einrichtungen alten Stils staatsrechtlich wie politisch gar nichts gemeinsam, auch sind sie nicht aus den letzteren im Wege umbildender Entwicklung hervorgegangen, sie sind vielmehr Neubildungen, in denen sich der von dem altständischen Wesen grundverschiedene konstitutionelle Staatsgedanke vornehmlich verkörpert (über die Entwicklung und das Wesen des Konstitutionalismus ist oben § 7 das Nötige gesagt worden). Die alten Landstände gehören weder in die Geschichte noch in die Vorgeschichte der deutschen konstitutionellen Volksvertretung. Sie waren Schutz- und Trutzverbände, gebildet von den privilegierten Klassen des Landes zur Verteidigung ihrer Rechte gegen Übergriffe der Landeshoheit, das Gegenstück der letzteren und zugleich ihr Ebenbild: Gewalten ohne Pflichten gegenüber einem Gemeinwesen, dem sie dienten: ohne organschaftliche Struktur (vgl. oben S. 123). Anders heute. Dem Begriff der konstitutionellen Volksvertretung entsprechend stellt der Landtag ein unmittelbares, kollegialisches Staatsorgan dar, welches vorwiegend oder ganz aus Wahlen des Volkes hervorgeht und die Beteiligung des letzteren bei der Bildung des Staatswillens vermitteln soll.

1. Die Rechtsstellung des Landtags ist zunächst eine Stellung im Staate, nicht außer oder neben diesem. Die Folgerungen aus dem Gedanken der Staatseinheit, welche auch die Krone gegen sich und ihr etwa angedichtete Prätensionen „eigenen Rechts" gelten lassen muß (oben S. 123, 124), sind hier analog zu ziehen. Auch die Volksvertretung hat ihren Status nur im Staate, sie steht ihm nicht „gegenüber", sondern ist ein Stück von ihm. Die Zweiheit der obersten Organe in der modernen konstitutionellen Monarchie hat nichts zu schaffen mit jenem Dualismus von Landesherr und Landständen nach der alten Verfassung, einem durch keine höhere Einheit versöhnten Nebeneinander zweier eigenberechtigter Subjekte. Monarch und Landtag von heute sind nicht zwei Parteien mit jeweils eigenen Rechten, sondern zwei Organe im Dienste eines und desselben Gemeinwesens, des Staates.

2. Das Wesen des Landtags ist Organschaft im Staat. Der Landtag ist eine Versammlung, welche innerhalb ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeit berufen ist, den Staatswillen zu wirken oder bei seiner Bildung mitzuwirken. Auch hier findet das oben (S. 122 ff.) über die rechtliche Stellung der Krone gesagte Analoge Anwendung. So wenig wie der regierende Monarch übt der beschließende Landtag eigenes Recht, sondern beide üben fremde Rechte aus, Rechte, deren Subjekt der Staat ist. War in anderem Zusammenhange (oben a. a. O.) festzustellen, daß die „Regierungsrechte" nicht dem Monarchen „eigen" sind, so ist dem hier hinzuzufügen, daß ebensowenig die sog. „politischen Rechte" (z. B. das Steuerbewilligungsrecht) und „Kollegialrechte" (die parlamentarische Autonomie)[3] subjektive Rechte des Landtags darstellen — eine Konstruktion, welche sich schon deshalb verbietet, weil die

---

[1] Meyer-Anschütz § 96; Schulze, Deutsches Staatsr. §§ 169 ff.; v. Gerber, Grundzüge § 39; v. Seydel, Bayer. Staatsr. § 86 (1 348 ff.); Jellinek, System der subj. öffentl. Rechte, S. 236 ff. und Allg. Staatslehre S. 530 ff., 552 ff., 682 ff.

[2] Seit der Verordnung vom 12. November 1855 (GS. 690) ist der amtliche Ausdruck in Gesetzen und königlichen Anordnungen: „beide Häuser des Landtags Unserer Monarchie."

[3] Vgl. unten § 34.

Landtage (auch hierin wieder spezifisch verschieden von den alten Landständen) Kollegien, aber keine Korporationen, weil sie keine Rechtssubjekte sind und sonach schlechthin der Fähigkeit entbehren, eigene Rechte, sei es private, sei es öffentliche, zu haben. Die von dem Landtage ausgeübten Rechte gehören also nicht ihm, sondern dem Staat. Nicht etwa einer vom Staate verschiedenen Persönlichkeit „Volk". Die Bezeichnung „Volksvertretung" darf nicht zu falschen Vorstellungen über das Wesen der Sache verleiten. In der Tat handelt es sich hier weder um eine Vertretung des Volkes im Rechtssinne überhaupt, noch insbesondere um eine Vertretung gegenüber dem Staate [1]. Die eine Annahme wäre so verfehlt wie die andere. Das Wort Volksvertretung verbildlicht nicht ein Rechtsverhältnis, auf dessen einer Seite das Volk, anderseits der Landtag figuriert. Es besteht kein Rechtsband irgendwelcher Art, also auch kein Stellvertretungs-, Repräsentations-, Mandats- oder sonstiges Rechtsverhältnis und zwar so wenig zwischen dem einzelnen Landtagsmitglied und seinen Wählern (dies ist positivrechtlich anerkannt, vgl. z. B. preuß. VU. Art. 83, dem Art. 29 RV., oben S. 109, entspricht) wie zwischen dem Landtag als solchem und der Volksgesamtheit. Letzteres wäre eine staatsrechtlich unvollziehbare Vorstellung. Denn Rechtsverhältnisse sind nur zwischen Personen denkbar; Stellvertretung und Repräsentation zeigen die Darstellung des Willens einer Person durch eine andere Person. Hier aber fehlt es, abgesehen von der „anderen", vor allem an der „einen" Person: das Volk abgezogen vom Staat ist, wie oben § 1, S. 5 hervorgehoben, keine Person, kein rechtsfähiges, also auch kein repräsentables Wesen. Damit erledigt sich zugleich die Meinung, als werde in Gestalt des Landtags das Volk gegenüber dem Staate repräsentiert, ein Gedanke, gegen den übrigens auch noch aus anderen Gründen Widerspruch erhoben werden müßte. Stellt man nämlich das Volk dem Staate „gegenüber", so stellt man es außerhalb des Staates, — eine offenbar verkehrte, auf das Wesen gerade des modernen konstitutionellen Staates am wenigsten zutreffende Anschauung über das Verhältnis zwischen Staat und Volk (vgl. hierher oben § 1 S. 5), welche Staat und Volk einander entfremdet, den Staat aus dem Volke, das Volk aus dem Staate hinausverlegt und der dem Volke immanenten Staatspersönlichkeit das Gepräge einer ihm transzendenten Anstalt gibt. — Nach alledem kann der Ausdruck „Volksvertretung" nur auf die Bildung, die Formation dieses Organs bezogen werden: der Landtag ist eine „Volksvertretung", weil und soweit er aus Wahlen der politisch berechtigten Volksgenossen, des Staatsbürgertums, hervorgeht. Was der Ausdruck sonst noch an Sinn enthält, nämlich die Vertretung des rechtlich geeinten Volkes, des Volkes als Staat, ist alles schon mit der Qualifizierung als Staatsorgan gesagt, und erscheint in diesem Sinne jede Staatsorganschaft, insbesondere auch die höchste, die dem Monarchen zustehende, als „Volksvertretung".

3. Die organschaftliche Stellung des Landtags gleicht derjenigen der Krone durch ihre Unmittelbarkeit (s. oben S. 124); wie die Kompetenz des Monarchen so gründet sich die des Landtags ohne Dazwischenkunft eines weiteren, dem Landtag übergeordneten Organträgers unmittelbar auf die Verfassung. Der Monarch ist in diesem Sinne dem Landtag nicht übergeordnet; letzterer funktioniert weder im Namen noch nach den Befehlen des ersteren. Daß der Landtag ohne und wider Willen der Krone seine Tätigkeit nicht beginnen noch beendigen darf (s. unten § 35), ist kein Gegenargument, denn diese Tatsache trifft auch für den Reichstag im Verhältnis zum Kaiser zu (oben S. 104); niemand aber wird behaupten wollen, daß der Reichstag dem Kaiser dienstlich untergeordnet sei oder gar seine Kompetenz aus der Gewalt des Kaisers ableite. — In bezug auf seine Staatsunmittelbarkeit der Krone gleichend ist die Stellung des Landtags anderseits von jener tiefgreifend verschieden, wenn man den Blick auf den Umfang und die Art der Kompetenz richtet. Hierüber ist — unter Vorbehalt näherer Nachweisungen (unten § 34) — vor allem zu bemerken, daß nur die Krone, nicht der Landtag Träger der Staatsgewalt ist (oben § 26), und daß der Landtag die trägerschaftliche Organstellung des Monarchen auch nicht teilt. Der Landtag ist weder Träger noch Mitträger der Staatsgewalt. Bei Streitfragen über die Kompetenz der unmittelbaren Organe im deutschen Einzelstaat spricht die Vermutung nicht für die Notwendigkeit eines Zusammenwirkens von

[1] Abweichend die ältere, insbesondere von Mohl vertretene Auffassung, vgl. Mohls württemb. Staatsr. 1 531 ff.: „Verteidigung der Volksrechte durch die Ständeversammlung."

Krone und Landtag, sondern für die Alleinzuständigkeit der Krone (anderer Meinung Schulze, D. Staatsr. 1 477, preuß. Staatsr. 1 610, dagegen Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt S. 7 Anm.).

§ 33. Die Formation der deutschen Landtage.

In bezug auf diesen Punkt bestehen weitgehende partikularrechtliche Verschiedenheiten. Zunächst sondern sich die deutschen Staaten und Verfassungen in zwei Gruppen: die, welche das Zweikammersystem, und jene, welche das Einkammersystem angenommen haben. Der Unterschied dieser Systeme ist bekannt und wurde bereits oben, beim Reichstage (oben § 22), berührt. Das Zweikammersystem gliedert die Volksvertretung in zwei selbständige, voneinander unabhängige Kollegien („Kammern", „Häuser" [1], deren übereinstimmender Mehrheitsbeschluß erst den Willen der Volksvertretung darstellt. Es ist adoptiert von den Verfassungen der vier Königreiche und der beiden Großherzogtümer Baden und Hessen. Die andern Staaten sowie (s. oben § 22,) die Reichsverfassung folgen dagegen dem Einkammersystem: Formation der Volksvertretung als eine Versammlung.

Nach dem Zweikammersystem beraten und beschließen die beiden Kammern grundsätzlich getrennt; jede hat ihre eigene kollegiale Organisation, ihre besondere Geschäftsordnung, ihren Präsidenten für sich. Doch sind für gewisse Fälle auch vereinigte Sitzungen vorgeschrieben. Abgesehen von den staatsrechtlich minder bedeutsamen solennen Versammlungen des Landtags bei Eröffnung und Schließung der Sessionen sowie zur Entgegennahme des vom Monarchen oder Regenten zu leistenden Verfassungseides gehören hierher z. B. die Beschlüsse über die Einleitung einer Regentschaft und die Wahl eines Regenten nach der preuß. VU. Art. 56, 57, das Verfahren zur Erledigung von Meinungsverschiedenheiten der Kammern über Finanzvorlagen nach württembergischem und badischem Recht (§ 181 württ. VU., § 61 bad. VU.). — Die Rechte der beiden Kammern sind grundsätzlich gleich. Nur auf dem Gebiete des Finanzwesens pflegen die Verfassungen der Zweiten Kammer ein rechtliches Übergewicht über die Erste einzuräumen. Jede Gesetzvorlage, welche diesem Gebiete angehört, muß zuerst bei der Zweiten Kammer eingebracht werden und bezüglich der wichtigsten Finanzvorlage, dem Staatshaushaltsetat (Finanzetat) oder Budget, ist der Ersten Kammer in den meisten Staaten (so besonders in Preußen: VU. Art. 62 Abs. 3, ebenso, mit gewissen Einschränkungen, Württemberg, Baden, Hessen) das Amendierungsrecht entzogen; ihre Befugnis beschränkt sich darauf, den Etat in der von der Zweiten Kammer beschlossenen Fassung im ganzen anzunehmen oder abzulehnen.

Die Einführung des Zweikammersystems in Deutschland beruht einesteils auf dem Glauben unserer konstitutionellen Frühzeit an die Unübertrefflichkeit der Verfassungseinrichtungen in den „konstitutionellen Musterstaaten" des Auslandes: England, das Frankreich der Verfassungen von 1814 und 1830, Belgien. Dort überall galt das Zweikammersystem; Grund genug, es in Deutschland nachzuahmen. Immerhin lassen sich in diesen Imitationen selbständig angestellte politische Erwägungen nicht verkennen. Dies gilt insbesondere in bezug auf die Formation der Ersten Kammern. Sie sind nicht einfache Nachbildungen des englischen Oberhauses oder der französischen Pairskammer von 1814, sondern von dem selbständigen Gedanken getragen, den Klassen und Ständen, welche ehedem, vor dem Aufgang der bürgerlichen Gesellschaft (s. oben § 7, I), eine überall unbestrittene soziale und rechtliche Vorherrschaft ausgeübt hatten, eine verstärkte, potenzierte Vertretung in den Parlamenten der konstitutionellen Monarchie einzuräumen.

I. Die Erste Kammer des Landtags führt diese einfache Bezeichnung „Erste Kammer" gegenwärtig in Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, während sie in Preußen, wo 1848—1855 dieser Name gleichfalls eingeführt war, seit dem Gesetz vom 30. Mai 1855 „Herrenhaus" und in Bayern „Kammer der Reichsräte" heißt. Die Elemente und Personenkategorien, aus denen bzw. deren Vertretern diese Ersten Kammern sich zusammensetzen, sind im wesentlichen folgende:

[1] Über die verschiedenen Benennungen der beiden Kammern in den einzelnen Staaten s. weiter unten im Text.

1. die volljährigen Prinzen des regierenden Hauses; 2. die Häupter der in dem betreffenden Lande mit Standesherrschaften begüterten standesherrlichen Familien; 3. der niedere Adel des Landes, mit besonderer Berücksichtigung einerseits der ehemaligen Reichsritterschaft, anderseits der Eigenschaft des Adels als einer Klasse von Großgrundbesitzern. Neben diesen Gruppen 1—3 erscheinen in manchen Ersten Kammern 4. Vertreter der größeren Städte; 5. Vertreter der höheren Geistlichkeit beider Hauptkonfessionen; 6. Vertreter der Hochschulen (Universitäten, technische Hochschulen); 7. Vertreter von Berufskörperschaften (Handels-, Handwerks-, Landwirtschaftskammern). Überall endlich findet sich 8. die Kategorie der von der Krone „aus besonderem Vertrauen" (§ 3 preuß. Verordn. wegen Bildung des HH. vom 12. Oktober 1854) auf Lebenszeit in die Erste Kammer berufenen Personen. — Für das Gesamtbild ist zunächst bezeichnend das Zurücktreten des gewählten Elementes. Dieses fehlt in den größten Staaten (Preußen, Bayern) gänzlich; in den andern erscheint es, aber nicht in Gestalt von Erwählten weiterer staatsbürgerlicher Volkskreise, sondern als Gruppen von Interessenvertretern (Vertretern des qualifizierten [alten, befestigten] Großgrundbesitzes, des Handels, Handwerks, der Landwirtschaft), welche aus der Mitte ihrer Standes- bzw. Berufsgenossen von diesen bezeichnet werden. Demgemäß bestehen die Ersten Kammern der Regel nach nur aus Personen, welche zu dieser Mitgliedschaft entweder unmittelbar kraft Gesetzes oder durch Verfügung des Monarchen, sei es mit erblicher Berechtigung, sei es auf Lebenszeit oder bestimmte Zeit, sei es endlich für die Dauer eines von dem Betreffenden bekleideten Staats- oder Kirchenamtes berufen werden. Das Recht des Monarchen, Vertrauensmänner nach seiner Auswahl zu Mitgliedern der Ersten Kammer zu ernennen (oben Nr. 8), pflegt zahlenmäßig beschränkt zu sein (so überall außer in Preußen: Schaffung einer der Regierung genehmen Majorität durch „Pairsschub" infolgedessen nur hier zulässig).

Die süddeutschen Ersten Kammern waren früher durchweg fast reine Adelskammern, in denen Prinzen, Standesherren und niederer Adel dominierten. Diesen ausgeprägt aristokratischen Charakter hat die bayerische Kammer der Reichsräte bis heute bewahrt, während in Württemberg, Baden, Hessen durch die Verfassungsreformen von 1906 bzw. 1904 bzw. 1911 die Ersten Kammern durch Elemente nicht geburtsaristokratischer Natur, die ihnen bis dahin fremd waren, verstärkt worden sind: Vertreter der Geistlichkeit, der wirtschaftlichen Berufsstände, der Städte und höheren Kommunalverbände, der Hochschulen.

Die Eigenart der sächsischen Ersten Kammer besteht in der engen Anlehnung ihrer Formation an die alte Ständeversammlung des Landes, deren drei Gruppen: Prälaten, Grafen und Herren, Ritterschaft, Städte, den wesentlichsten Teil der Ersten Kammer bilden (vgl. Otto Mayer, Sächs. Staatsr. § 15).

Das preußische Staatsrecht zeigt in bezug auf die Zusammensetzung der Ersten Kammer starke anfängliche Schwankungen und Veränderungen, deren Verlauf von 1848—1854 zu einem vollständigen Wechsel der ursprünglich leitenden Prinzipien führte. Das Jahr 1848 hatte gerade in bezug auf die Bildung der Ersten Kammer mit den aristokratischen Überlieferungen des preußischen Staates, mit den politischen Folgerungen, die man bis dahin aus dem typischen, noch ganz geburtsständischen Gesellschaftsgefüge der östlichen Landesteile gezogen hatte, radikal brechen wollen. In grundsätzlicher Abweichung von dem Vorbilde der deutschen Mittelstaaten und in enger Anlehnung an die belgische Verfassung von 1831 gedachten der Verfassungsentwurf der Nationalversammlung (s. oben S. 46) und die ihm folgende „oktroyierte" VU. vom 5. Dezember 1848 die Erste Kammer als reine Wahlkammer zu formieren. Von einer Pairie kraft Gesetzes oder königlicher Verleihung, von erblichen oder lebenslänglichen Mitgliedern der Ersten Kammer ist nirgends die Rede; die Krone hat nicht das Recht, von den Mitgliedern der Ersten Kammern auch nur ein einziges zu ernennen: alle werden gewählt, und zwar nach einem Wahlrecht, dessen Gestaltung (nach dem Wahlgesetz vom 6. Dezember 1848) deutlich genug zeigt, wie gänzlich abgeneigt man damals war, der Aristokratie der Geburt und des Grundbesitzes, den „Herren von gestern" eine irgendwie verstärkte, potenzierte Vertretung im Landtage zuzugestehen. Das aktive Wahlrecht zur Ersten Kammer war nach dem angeführten Gesetz vom 6. Dezember 1848 von dem zur Zweiten Kammer lediglich durch das Erfordernis eines — nicht sehr erheblichen — Vermögenszensus verschieden; die Wählbarkeit besaß jeder, der seit fünf Jahren dem preußischen Staate angehörte und das 40. Lebensjahr vollendet hatte. Die revidierte VU. vom 31. Januar 1850 wich von diesem System einer reinen Wahlkammer, welche ohne jedes aristokratische Gepräge wesentlich als besondere Vertretung der wohlhabenden Mittelklassen gedacht war, bereits erheblich ab und lenkte, unter Aufnahme geburtsaristokratischer Elemente und auf Lebenszeit von der Krone ernannter Mitglieder, in das Prinzip der partiellen Wahlkammer ein. Die Einzelheiten dieser Formation (königliche Prinzen, Häupter der standesherrlichen Familien, von der Krone erblich und auf Lebenszeit Berufene, 90 von den Höchstbesteuerten und 30 von den Gemeinderäten der größeren Städte gewählte Mitglieder) können hier unerwähnt bleiben, da die

hierauf bezüglichen Art. 65—68 der VU. vom 31. Januar 1850 niemals in Geltung getreten, sondern, von Anfang an suspendiert, alsbald durch die weitere Entwicklung überholt und außer Kraft gesetzt worden sind. Letzteres geschah durch das Gesetz vom 7. Mai 1853, welches die Bildung der Ersten Kammer königlicher Anordnung überließ, mit der Direktive, daß unter Ausschluß gewählter Mitglieder die Kammer lediglich aus solchen bestehen solle, welche durch den König mit erblicher Berechtigung oder auf Lebenszeit berufen werden — und mit der Maßgabe, daß die hiernach zu erlassende königliche Verordnung nur durch ein Gesetz (also mit Zustimmung des Landtags) solle abgeändert werden dürfen. Auf Grund dieser Ermächtigung erging die königliche Verordnung wegen Bildung der Ersten Kammer vom 12. Oktober 1854 (GS. 541). Nach ihr setzt sich die — durch das Gesetz vom 30. Mai 1855 „Herrenhaus" genannte — Erste Kammer zusammen aus: 1. den großjährigen Prinzen des königlichen Hauses, soweit der König sie beruft; 2. den von der Krone mit erblicher Berechtigung Berufenen: Häupter des fürstlichen Hauses Hohenzollern, der standesherrlichen sowie derjenigen Häuser, welche in der Herrenkurie des Vereinigten Landtags von 1847 Sitz und Stimme hatten, endlich die Vertreter der Familien, denen eine erbliche Stimme in der Ersten Kammer vom König besonders verliehen wird; 3. den von der Krone auf Lebenszeit berufenen Mitgliedern, nämlich: a) auf Präsentation Berufene. Präsentationsberechtigt sind: α) die zur Herrenkurie des Vereinigten Landtags von 1847 berufen gewesenen Stifter; β) provinzielle Adels- und Grundbesitzerverbände: Grafenverbände, Verbände der mit ausgebreitetem Familienbesitz ausgezeichneten Geschlechter, denen das Präsentationsrecht besonders verliehen ist, Verbände des alten und des befestigten Grundbesitzes; γ) die Landesuniversitäten; δ) die vom König mit dem Präsentationsrecht beliehenen größeren Städte; b) die Inhaber der vier großen Landesämter im Königreich Preußen; c) Personen, welche von der Krone aus besonderem Vertrauen in freier Auswahl zu Mitgliedern des Herrenhauses ernannt werden (Zahl nicht begrenzt; s. oben).

II. Die Zweite Kammer (in Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen so, in Preußen und Bayern „Haus der Abgeordneten"[1] bzw. „Kammer der Abgeordneten" genannt) soll nach dem politischen Sinn des Zweikammersystems eine reine Wahlkammer sein, eine Versammlung also, deren Mitglieder ausschließlich durch Wahlen der Bevölkerung hervorgehen. Sie entspricht diesem Normaltypus auch überall. Die Gestaltung des Wahlrechts zur Zweiten Kammer bewirkt gegenwärtig überall eine homogene Struktur dieser Kammer: eine Versammlung, welche sich nicht aus Gruppen von Abgeordneten einzelner Stände und Klassen, sondern in Wahrheit aus „Vertretern des ganzen Volkes" zusammensetzt, ein Abbild der modernen bürgerlichen Gesellschaft mit bewußter Außerachtlassung ihrer berufsständischen und insbesondere der etwa noch in Resten vorhandenen geburtsständischen Gliederung.

Dem Charakter einer rein numerischen Vertretung des Staatsbürgertums entsprechend, erfolgt die Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer überall in territorial abgegrenzten Wahlkreisen (Wahlbezirken), deren Zahl und Grenzen jetzt überall gesetzlich festgelegt sind, also im Verordnungswege nicht geändert werden können. Durchweg durch (Verfassungs- oder einfache) Gesetze geregelt sind ferner folgende Punkte: die Gesamtzahl der Abgeordneten, die Voraussetzungen des aktiven und des passiven Wahlrechts (Wahlfähigkeit und Wählbarkeit), die grundsätzliche Gestaltung des Wahlverfahrens. Wichtig und charakteristisch für das politische Gesamtbild der deutschen Zweiten Kammern sind insbesondere die Normen über Wahlfähigkeit, Wählbarkeit und Wahlverfahren. Sie sind, im Zusammenhalt der wesentlichsten Übereinstimmungen und Verschiedenheiten, in den Staaten mit Zweikammersystem folgende:

Das Reichstagswahlrecht (oben § 22) mit seinen vier Merkmalen: Allgemeinheit des Wahlrechts, Gleichheit desselben, direkte Wahl, geheime Abstimmung, ist für die Landtage der Einzelstaaten keineswegs überall — so vor allem nicht in Preußen — und, soweit überhaupt, nur zögernd angenommen worden. Zuerst wurde es, für den Hauptteil der damaligen „Kammer der Abgeordneten" (die 70 Abgeordneten der Städte und Oberamtsbezirke) in Württemberg eingeführt (1868), wo es dann durch die Verfassungsreform vom 16. Juli 1906 auf sämtliche Mandate der Zweiten Kammer ausgedehnt worden ist, die Formation dieser Kammer also ausschließlich beherrscht. Das gleiche gilt seit dem Gesetz vom 24. August 1904 für Baden. In diesen beiden Ländern gilt also allgemeines, gleiches, direktes und geheimes (durch Stimmzettel auszuübendes) Wahlrecht.

Direkt und geheim ist das Wahlrecht ferner in Bayern, Sachsen, Hessen[2], in allen drei Staaten jedoch nicht völlig „allgemein", indem diejenigen, welche keine direkte Steuer zahlen, von der Wahl-

[1] Die Bezeichnung der preußischen Zweiten Kammer als „Haus der Abgeordneten" ist durch das oben im Text erwähnte Gesetz vom 30. Mai 1855 erfolgt.

[2] Geltendes Recht: Bayern: Landtagswahlgesetz, vom 9. April 1908; Sachsen: Wahlgesetz für die Zweite Kammer der Ständeversammlung, vom 5. Mai 1909: Hessen: Gesetz, die Landstände betreffend, vom 3. Juni 1911.

berechtigung ausgeschlossen sind. In Bayern gilt, wie in Württemberg und Baden, der Grundsatz des gleichen Wahlrechts. Anders in Hessen und namentlich in Sachsen. Beide Länder stufen das aktive Wahlrecht nach gewissen Eigenschaften und Merkmalen des Wahlberechtigten ab, und zwar nach dem System des Mehrstimmenrechts (Pluralsystem). In Hessen ist das System nur schwach ausgebildet (zwei Stimmen für jeden Wähler, der das 50. Lebensjahr zurückgelegt hat) Viel stärker in Sachsen. Dort kann die Zahl der „Zusatzstimmen" für den einzelnen Wähler bis auf drei steigen, der Wähler also, je nach seiner Qualifikation, ein, zwei, drei oder (höchstens) vier Stimmen haben. Die gesetzlichen Voraussetzungen des Rechts auf die Zusatzstimmen sind: Einkommen von bestimmter Höhe, Grundbesitz (insbesonderer landwirtschaftlicher) von gewissem Umfang, wissenschaftliche Bildung, Lebensalter (vgl. das Nähere bei O. Mayer, Sächs. Staatsr. S. 130 ff.).

In Preußen ist das Wahlrecht zur Zweiten Kammer ursprünglich — oktroyierte VUrk, vom 5. Dezember 1848, Wahlgesetz für die Zweite Kammer vom 6. Dezember 1848 — allgemein. gleich, geheim und indirekt gewesen. Indirekt ist es auch jetzt noch, auch allgemein — denn die heute maßgebende Norm — Königliche Verordnung (eine vom Landtag nachträglich gutgeheißene Notverordnung) über die Ausführung der Wahl der Abgeordneten zur Zweiten Kammer vom 30. Mai 1849 [1] — hält an dem Institut der Wahlmänner fest und gewährt die Wahlberechtigung jedem selbständigen (d. h. zivilrechtlich geschäftsfähigen), mindestens 24 Jahre alten, im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte befindlichen, keine Armenunterstützung empfangenden, am Wahlort seit mindestens sechs Monaten wohnenden Preußen ohne Unterschied, ob er Steuern zahlt oder nicht —; aber weder gleich noch geheim: es stuft das Stimmgewicht des Wählers nach seiner Steuerleistung ab und läßt die Wahlen durch öffentliche Abgabe der Stimmen vollziehen. Die wesentlichen Einzelheiten dieses preußischen „Dreiklassenwahlrechts" sind folgende. In jedem „Urwahlbezirk" (Mindestgröße: 750, Höchstgröße: 1749 Einwohner) werden die wahlberechtigten Personen nach Maßgabe der auf sie veranlagten direkten Staats- und Kommunalsteuern in drei Abteilungen geteilt, so daß auf jede Abteilung ein Drittel der Gesamtsteuersumme des Urwahlbezirkes entfällt: die erste Abteilung besteht aus den Höchstbesteuerten, welche das erste Drittel, die zweite aus den Mittelbesteuerten, welche das zweite Drittel, die dritte aus den Mindestbesteuerten, welche das letzte Drittel der Steuern aufbringen. Zur dritten Abteilung gehören auch diejenigen, welche mangels ausreichenden Besitzes oder Einkommens keine direkten Steuern zahlen. Für jeden nicht zur Staatseinkommensteuer veranlagten Wähler ist ein fingierter Steuerbetrag von 3 Mk. anzusetzen. In den Urwahlbezirken werden die Wahlmänner gewählt: je einer auf 250 Einwohner, also z. B. bei 1500 Einwohnern sechs. Jede der drei Wählerabteilungen wählt ein Drittel der Wahlmänner. Es liegt in der Natur der Sache und in der Absicht des Systems, daß die beiden ersten Abteilungen, selbst zusammengenommen, eine nur dünne, wenig zahlreiche Oberschicht der wahlberechtigten Bevölkerung bilden und die überwiegende Mehrzahl der letzteren zur dritten Abteilung gehört, so daß also das Übergewicht der Reichen und Wohlhabenden über die minder Begüterten und Besitzlosen ein unverhältnismäßig großes ist [2]. Die Wahlmänner wählen die Abgeordneten. Die Stimmabgabe geschieht sowohl bei den Wahlmänner- (Ur-) wie bei den Abgeordnetenwahlen durch öffentlich-mündliche Abstimmung zu Protokoll des Wahlvorstandes, und zwar regelmäßig in Form der „Terminwahl" (Abstimmung in gemeinschaftlicher Versammlung der Wähler): nur für größere Bezirke ist „Fristwahl" (Stimmabgabe während einer nach Anfangs- und Endtermin festzusetzenden Frist) vorgeschrieben bzw. kann sie durch den Minister des Innern vorgeschrieben werden.

Wählbar sind in den meisten Staaten nicht alle Wahlberechtigten, sondern nur die, welche noch besonderen Erfordernissen genügen: in der Regel wird ein höheres Lebensalter (Preußen, Sachsen, Baden: das 30. Jahr) und der Besitz der Staatsangehörigkeit seit einer bestimmten Zeit (meist seit einem Jahre, Sachsen seit drei Jahren) verlangt.

§ 34. Zuständigkeit des Landtags [3].

Es ist üblich, die Gesamtzuständigkeit eines Parlaments zu gliedern in die beiden Hauptgruppen der kollegialen und der politischen „Rechte". Hiergegen ist nur zu erinnern, daß es sich um „Rechte", d. h. subjektive Rechte, weder bei der einen noch bei der anderen Gruppe handeln kann, da der Landtag nicht rechtsfähig, keine Person ist (s. oben § 32). Es liegen also nicht „Rechte", sondern Kompetenzen vor. Davon abgesehen ist der Sinn der Unterscheidung folgender: die kollegialen Kompetenzen verhalten sich zu den politischen wie das Mittel

[1] Sie ist in Einzelpunkten, ohne Antastung des politischen Grundprinzips, abgeändert worden insbesondere durch die Gesetze, betr. Änderung des Wahlverfahrens, vom 24. Juni 1891 und 29. Juni 1893 sowie die beiden Gesetze vom 28. Juni 1906 (GS. 313, 318).

[2] Im Jahre 1908 umfaßte im ganzen Staatsgebiete die erste Abteilung 3,8 %, die zweite 13,9 %, die dritte 82,3 % der Wählerschaft. In sehr vielen Urwahlbezirken sinkt aber die Stärke der ersten unter 1 %, die der zweiten unter 3 % herab und steigt demgemäß die dritte auf mehr als 96 %.

[3] Vgl. die zu § 32 angeführte Literatur.

zum Zweck. Die Handhabung der kollegialen Kompetenzen soll die Voraussetzungen und Mittel schaffen, welche zur Entfaltung der politischen erforderlich sind; durch jene gibt das Parlament sich die Ordnung und setzt es sich in den Stand, um seine politische Kompetenz, d. h. den ihm zugeschiedenen Anteil an der Ausübung der Staatsgewalt, wahrzunehmen, den ihm aufgetragenen organschaftlichen Beruf zu erfüllen.

Zu den kollegialen Kompetenzen gehört: 1. das Recht zur Regelung der Geschäftsordnung, einschließlich der Disziplin des Landtags (sog. „parlamentarische Autonomie" i. e. S., ein irreführender Ausdruck, da Autonomie, Selbstgesetzgebung nur üben kann, wer ein rechtliches Selbst besitzt, was bei dem Landtag, der keine Korporation, sondern nur ein Kollegium darstellt, nicht der Fall ist). Diese Kompetenz ist beim Zweikammersystem jeder Kammer für sich übertragen, wobei deren „Autonomie" in manchen Staaten, insbesondere in Preußen (VU. Art. 78), weitestgehende Freiheit genießt, anderwärts hingegen (Bayern, Sachsen, Hessen) durch gesetzliche Fixierung aller wesentlichen Punkte in enge Schranken gewiesen ist. Weiter gehört hierher 2. die Wahl des „Bureaus": der Präsidenten, Vizepräsidenten, Schriftführer usw., in Preußen für alle diese Ämter jedem der beiden Häuser völlig freigegeben, in den süddeutschen Staaten mit dem Vorbehalt, daß der Präsident der Ersten Kammer nicht gewählt, sondern von der Krone ernannt wird. Endlich 3. die Funktion des Legitimationsprüfung. Jede Kammer hat (von Amts wegen, nicht erst auf Antrag oder Beschwerde Dritter) die Legitimation ihrer Mitglieder, insbesondere die Ordnungsmäßigkeit der Wahlen, zu untersuchen und über die Gültigkeit derselben zu entscheiden.

Die politischen Kompetenzen des Landtags sind nicht nur gesetzgeberische, sondern erstrecken sich auch auf das administrative Gebiet, nämlich vor allem auf die Ordnung des Staatshaushalts. Der Wirkungskreis des Landtags umfaßt hiernach insbesondere die Mitwirkung bei der Gesetzgebung (s. unten § 40) und bei der Finanzverwaltung (in partikularrechtlich verschiedenem, überall aber das Recht der Zustimmung zu dem Etat [Budget], zur Aufnahme von Anleihen, Übernahme von Staatsgarantien, Veräußerung von gewissen Bestandteilen des Staatsvermögens sowie zur Kontrolle der Finanzverwaltung gewährendem Umfange: s. unten §§ 47). Zu den legislativen Funktionen gehört die Genehmigung solcher Staatsverträge, deren Vollzug in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt eingreift (s. unten § 45). Ferner, in früherem Zusammenhang erwähnte politische Kompetenzen des Landtags beziehen sich auf Veränderungen der Staatsgrenzen, Einleitung und Beendigung der Regentschaft, Entgegennahme des Verfassungseides seitens des Monarchen und Regenten, Erhebung der Ministeranklage. Ein „allgemeines Recht des Landtages auf Überwachung und Kontrolle der gesammten Staatsverwaltung" (Schulze, D. Staatsr. 1 479) kann nicht anerkannt werden, sofern damit ein Recht auf Mitteilung aller Regierungsakten, ein allgemeiner Anspruch auf Kenntnisnahme in Bezug auf die gesamte Staatsverwaltungstätigkeit behauptet werden will. Ein solcher Anspruch besteht nur, soweit Spezialgesetze ihn für einzelne Zweige und Funktionen der Regierungstätigkeit gewähren (wichtigster Fall: die Finanzkontrolle; s. unten § 47), darüber hinaus nicht; es ist kein allgemeiner Verfassungsgrundsatz, daß die Regierung dem Landtag jederzeit auf Verlangen ihre Akten offen legen muß. Jedoch statuieren die Verfassungen zwei besondere Kompetenzen, welche den Gedanken einer überwachenden, kontrollierenden, kritisierenden Tätigkeit des Landtags, jede in ihrer Weise, zum Ausdruck bringen: das Recht der Vorstellung und Beschwerde (Petitionsrecht) und das Informationsrecht. Das erstere ist in allen Verfassungen ausdrücklich anerkannt (vgl. z. B. preuß. VU. Art. 81); es besteht in der Befugnis, Bitten und Anträge an die Staatsregierung — an die Minister oder unmittelbar an die Krone — zu stellen. Gegenständlich ist das Petitionsrecht nicht beschränkt, insbesondere nicht auf die Gebiete der Staatstätigkeit, wo dem Landtage ein Recht beschließender Mitwirkung eingeräumt ist: Inhalt einer Petition im wahren Sinne kann alles sein, was die Kammern angemessen finden, der Staatsregierung zu sagen und vorzustellen; es kann ein Verwaltungsakt oder eine ganze Verwaltungspraxis wegen Rechts- oder Zweckwidrigkeit gerügt, weiterhin aber auch an dem bestehenden Rechtszustand als solchem Kritik geübt und um Einbringung einer bessernden Gesetzesvorlage ersucht wreden. Das Petitionsrecht kann der Landtag sowohl von sich aus, von Amts wegen ausüben, indem er „Adressen" an die Krone, „Resolutionen" an die Minister richtet, wie auch in Verfolg von Anträgen und Beschwerden Dritter. Solche

Beschwerden, „Petitionen" im engeren Sinne genannt, können überall an den Landtag und jede Kammer einzeln gerichtet werden, dürfen aber nur schriftlich übersandt, nicht persönlich oder durch Deputationen überreicht werden. — Im Hinblick auf erhobene oder zu erhebende Beschwerden kann der Landtag (jede Kammer für sich) von dem Informationsrecht Gebrauch machen. Diese Kompetenz (die Bezeichnung ist nicht offiziell) umfaßt zweierlei: einmal die überall, ausdrücklich oder stillschweigend, anerkannte Befugnis, Anfragen, „Interpellationen", an die Minister zu richten, und sodann das, wesentlich nur durch die preußische VU., in geringerem Grade von dem bayerischen Recht ausgebildete Recht der parlamentarischen Untersuchungen (Enqueten)[1]. Die Zulässigkeit der Interpellationen folgt, wofern sie nicht ausdrücklich gewährleistet ist (vgl. preuß. VU. Art. 60 Abs. 2; „Anwesenheit" bedeutet hier nicht stummes Dabeisitzen, sondern Beteiligung an den Verhandlungen, ferner Art. 81 Abs. 3), aus dem Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit. Die Rechtswirkung der Interpellation ist die Verpflichtung des angeredeten Ministers, Auskunft zu geben oder zu begründen, warum eine solche nicht gegeben werden könne, z. B. darzutun, daß das Staatsinteresse Geheimhaltung der Sache fordere. Das sog. Enqueterecht des preußischen Landtages (VU. Art. 82) besteht in der Befugnis jeder Kammer, „behufs ihrer Information Kommissionen zur Untersuchung von Tatsachen zu ernennen". Die rechtliche Stellung dieser Untersuchungskommissionen ist die: sie dürfen (Ausnahme von der Regel, daß der Landtag nur mit den Ministern, nicht mit den unteren Behörden und noch weniger mit den Untertanen in direktem Verkehr steht) die Staatsbehörden um Ausführung von Aufträgen oder Auskunft ersuchen (requirieren), ferner Privatpersonen als Zeugen und Sachverständige vernehmen. Aber niemand, weder Behörde noch Privatperson, ist verpflichtet, der Requisition bzw. Vorladung Folge zu leisten: die parlamentarischen Untersuchungskommissionen sind keine Behörden; ihnen mangelt die obrigkeitliche Gewalt. Auch können sie die Staatskasse nicht ohne oder wider Willen der Regierung mit Ausgaben belasten. —

Die Hauptmasse der politischen Kompetenzen des Landtages besteht in einer Mitwirkung bei Akten und Willenserklärungen der Regierung (d. h. des Monarchen). Der Staatswille wird in diesen Fällen überall nicht durch Alleintätigkeit, durch einseitige Beschlüsse des Landtages, sondern so gebildet, daß dem Willen des Monarchen der Konsens des Landtages hinzutritt. Ausnahmen von dieser Regel sind: das Petitions- und Informationsrecht, Landtagsbeschlüsse über Einleitung und Beendigung der Regentschaft, über Erteilung oder Verweigerung der Entlastung bei der Vorlage der Staatsrechnung, über Erhebung der Ministeranklage.

Für die Gesamtzuständigkeit des Landtags gelten folgende allgemeinen Grundsätze. Einmal die — in anderm Zusammenhange bereits wiederholt hervorgehobene — Regel, daß der Landtag nur diejenigen Kompetenzen besitzt und beanspruchen kann, welche ihm durch Verfassung und Gesetz ausdrücklich zugewiesen sind, während im allgemeinen die Ausübung der Staatsgewalt der Krone allein zusteht. Dieser (in manchen Verfassungen, z. B. Bayern Tit. VII § 1, Baden § 50, zum Überfluß ausdrücklich ausgesprochene) Satz folgt aus der Rechtsstellung der Krone nach deutschem Landesstaatsrecht — s. oben § 7 S. 42 ff. und § 26 S. 124 — und aus dem übereinstimmenden Charakter unserer konstitionellen Verfassungen als bestimmt limitierte Selbstbeschränkungen der absoluten Monarchie (s. oben § 7 S. 42 ff.). Zweitens ist für den gesamten Wirkungskreis des Landtags festzuhalten: dieser Wirkungskreis erlaubt dem Landtag nur, zu beschließen, nicht aber, das Beschlossene selbst zur Ausführung zu bringen, zu handeln. Der Landtag vertritt den Staat nur in der Sphäre der Willensbildung und Willenserklärung, nicht in der Sphäre der Willensverwirklichung, der Tat. Die vollziehende Gewalt im eigenen Sinne, die Exekutive, ist überall ausschließlich Sache der Regierung.

§ 35. Legislatur- und Sitzungsperioden. Rechtsverhältnisse der einzelnen Landtagsmitglieder[2].

Die hierhergehörigen Sätze und Einrichtungen des Landesstaatsrechts stimmen mit den analogen des Reichsrechts weitgehend überein. In Ergänzung des letzteren — s. oben § 22,

[1] Zweig, Die parlamentarische Enquete, Ztschr. f. Politik 6 265 ff.
[2] Vgl. die zu § 32 angeführte Literatur.

Reichstag — ist folgendes zu bemerken. Die Landtage sind, wie der Reichstag, periodisch tagende Versammlungen. Die Hauptabschnitte ihrer Tätigkeit heißen Legislaturperioden, innerhalb deren diese Tätigkeit sich in Sitzungsperioden (Sessionen) gliedert. Die Legislaturperiode (Zeit, auf welche die Abgeordneten gewählt sind) beginnt, wofern nicht die Verfassung ausdrücklich ein anderes bestimmt, mit dem Tage der Wahl (Abgeordneten-, nicht Urwahl). Sie erreicht ihr Ende durch Zeitablauf (sechsjährige Legislaturperioden in Bayern, Württemberg, Sachsen, Hessen, fünfjährige in Preußen, vierjährige in Baden, dreijährige in einigen Kleinst[illegible]ten) oder durch Auflösung des Landtags bezw. der Zweiten Kammer. Die Auflösung — stets Prärogative der Krone — bewirkt überall die Vornahme allgemeiner Neuwahlen (Integralerneuerung), während diese Rechtsfolge auch nach Beendigung der Legislaturperiode durch Zeitablauf in Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, nicht dagegen in Hessen eintritt (hier System der Partialerneuerung: es erlischt jedesmal nur ein Teil der Mandate und wird durch Neuwahlen ergänzt). Die Legislaturperiode zerfällt in Sitzungsperioden oder Sessionen. Die Sitzungsperiode beginnt mit der Berufung des Landtags durch den Monarchen (Selbstversammlungsrecht nur ganz ausnahmsweise in einigen Kleinstaaten, im übrigen nicht anerkannt), sie endigt mit der Schließung und kann, ohne daß die Kontinuität der Geschäftsbehandlung gestört wird, tatsächlich unterbrochen werden durch Vertagung des Landtages. Schließung und Vertagung sind, wie die Berufung, Kronprärogativen; das Recht der Berufung und Vertagung erleidet bisweilen eine verfassungsmäßige Beschränkung, wie z. B. in Preußen, wo die Berufung alljährlich in der Zeit von Anfang November bis Mitte Januar und nach Auflösung des Hauses der Abgeordneten binnen 90 Tagen nach dem Erlaß der Auflösungsverfügung erfolgen muß, aber die Vertagung ohne Zustimmung des Landtages die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen, auch ohne diese Zustimmung in derselben Session nicht wiederholt werden darf: VU. Art. 76 (in der Fassung des G. vom 18. Mai 1857) und 52.

Die Rechtsstellung der einzelnen Landtagsmitglieder ist vor allem gekennzeichnet durch die Unabhängigkeit der Ausübung des parlamentarischen Berufs. Diese Unabhängigkeit ist durch die Verfassung nach zwei Seiten hin gewährleistet. Einmal gegenüber den Wählern und allen sonstigen Faktoren, auf deren Willen die Landtagsmitgliedschaft der Betreffenden beruhte. Typisch und vorbildlich für die RV. (s. oben § 22, S. 109) ist der Grundsatz, daß die Volksvertreter rechtlich niemandes Vertreter sind daß zwischen Wählern und Abgeordneten so wenig wie zwischen der Krone und den von ihr ernannten Mitgliedern der Ersten Kammer ein irgendwie geartetes Rechtsband und Verantwortlichkeitsverhältnis besteht, vor allem in der preuß. VU. Art. 83 zum Ausdruck gebracht worden (s. oben § 32 S. 139). Sodann ist jene Unabhängigkeit garantiert gegenüber jeder Reaktion der Staatsgewalt außerhalb des Landtags und seiner den Bestimmungen der Geschäftsordnung gemäß zu handhabenden Hausdisziplin; diese Garantie, also das Prinzip der absoluten Rede- und Abstimmungsfreiheit, ist durch das Reichsrecht, StrGB. § 11 ausgesprochen und damit den Mitgliedern aller deutschen Landtage die Immunität ihrer Berufstätigkeit in demselben Maße gewährt worden wie den Mitgliedern des Reichstags (s. oben S. 109). Was weiterhin die gerichtliche Verfolgung von Landtagsmitgliedern wegen solcher Handlungen betrifft, welche außer ursächlichem Zusammenhang mit dem parlamentarischen Beruf stehen, so ist zunächst die Verhängung oder Fortsetzung einer Haft im zivilprozessualen Zwangsvollstreckungsverfahren gegen ein Landtagsmitglied während der Sitzungsperiode ohne oder wider Willen der betr. Kammer durch ZPO. §§ 904, 905 allgemein für unzulässig erklärt, während in bezug auf strafgerichtliche Verfolgung, insbesondere Verhaftung der Landtagsmitglieder bei währender Session das Reichsrecht sich positiver Vorschriften enthält jedoch — EinfG. zur StrPO. § 6 Nr. 1 — nach dieser Richtung hin einen umfassenden Vorbehalt eröffnet. Auf Grund der letzteren sind die für das Recht der Reichstagsabgeordneten — RV. Art. 31 (s. oben S. 109) — vorbildlichen Normen der preuß. VU. (Art. 84) und die ihnen entsprechenden Vorschriften anderer Landesgesetze (z. B. württ. G. vom 23. Juni 1874) ebenso aufrechterhalten geblieben wie die einschlägigen Verfassungsbestimmungen Bayerns, Sachsens, Badens und anderer Staaten, welche, in der Privilegierung der Parlamentarier minder weitgehend wie das Reichs-, preußische und württembergische Recht, nicht jeden Strafverfolgungsakt, sondern nur die Verhängung der Untersuchungshaft (ausgenommen bei Verbrechern in flagranti) an die Genehmigung des Landtags knüpfen.

Die Mitglieder der Zweiten Kammer, in manchen Staaten (nicht in Preußen) auch die der Ersten (mit Ausnahme überall der Prinzen und der erblichen Mitglieder) erhalten eine Vergütung für ihre Tätigkeit entweder in Form von Tagegeldern oder als fixierte Entschädigung für jede Sitzungsperiode. Auch genießen sie freie Fahrt auf den Eisenbahnen des Landes bzw. stattdessen das Recht auf Ersatz der Reisekosten.

Dritter Abschnitt: Der Staatsdienst[1].

§ 36. Die Rechtsformen des Staatsdienstes und der Begriff des Beamten.

Staatsdienst im weitesten Sinne ist gleichbedeutend mit jedem organschaftlichen Handeln für das Gemeinwesen (den Staat als Reich und Einzelstaat mitsamt den eingegliederten Gemeinden und anderen öffentlichrechtlichen Verbänden) und daher „Staatsdiener" in diesem Sinne jeder, der zu solchem Handeln berufen ist. Es ist klar, daß der so weit gefaßte Begriff auch die obersten Organträger mit umschließt: auch der Monarch und die Volksvertreter erscheinen hier als Staatsdiener. Für gewöhnlich zieht man aber die Begriffsgrenzen enger. Man denkt bei dem Worte Staatsdiener an die Gesamtheit der Personen, welche in Unterordnung unter das Staatsoberhaupt dem Staate zur Leistung von Diensten rechtlich verpflichtet sind, und versteht unter „Dienst" hier überall persönliche Arbeitsleistung, gleichviel, ob höherer oder niederer, geistiger oder mechanischer Art; Beitragsleistungen zu den Kosten des Gemeinwesens gehören nicht hierher, sondern ins Finanzrecht; Steuern zahlen ist nicht Staatsdienst. Oder — und dies ist der Begriff des Staatsdienstes im engsten und spezifischen Sinne — man versteht darunter nur das Verhältnis und die Tätigkeit der Beamten.

Von den Grundzügen des Beamtenrechts soll im folgenden die Rede sein. Es gibt drei typische Rechtsformen des Staatsdienstes in jenem engeren, aber nicht engsten, lediglich die Träger unmittelbarer Staatsorganschaften ausscheidenden Sinne. Der Staatsdienst des Beamten ist eine von den dreien und daher der Begriff des Beamten im Abstande von den beiden anderen Formen zu bestimmen. Letztere sind: der Staatsdienst auf Grund privatrechtlichen Vertrages und der Staatsdienst kraft gesetzlicher Untertanenpflicht. Daß der Staat, als Privatmann sich gebärdend, durch Eingehung von Dienst- oder Werkverträgen sich Arbeitskräfte und Arbeitsleistungen verschaffen kann, ist deutlich; daß er von diesem Können in weitem Umfange Gebrauch macht, lehrt die Erfahrung (Unternehmer öffentlicher Bauten, wissenschaftliche oder künstlerische Produktionen für den Staat, Arbeiter in Staatsbetrieben). Die juristische Bestimmung dieser Staatsdienstform im einzelnen ist Sache des Privat-, nicht des Staatsrechts; das hier Wesentliche ist: Staat und Staatsdiener stehen sich hier gegenüber wie gleich und gleich: der Diener ist rechtlich gebunden, aber nur in Vertragsweise; er dient, weil er will. In schroffem Gegensatz zu diesem Bilde steht die Rechtsform des Staatsdienstes kraft Untertanenpflicht, deren ungeheure praktische Bedeutung aus den beiden Hauptanwendungsfällen, der Militärpflicht und der Gerichtsdienstpflicht (Dienst als Schöffe, Geschworener, Gewerbegerichtsbeisitzer) erhellt. Hier herrscht kein Privatrecht, sondern allein das öffentliche Recht. Pflichterfüllung bedeutet nicht Vertragserfüllung; der Soldat dient nicht, weil er will, sondern weil er muß; seine Dienste sind, ebenso wie die des Gerichtspflichtigen, nicht ausbedungen, vielmehr einseitig vom Staate auferlegt, auferlegt freilich nicht nach Verwaltungswillkür, sondern auf Grund und nach Maßgabe des Gesetzes.

Die Eigenart des Beamtendienstes ist von den beiden eben angegebenen Rechtsfiguren gleicher-

[1] Literaturauswahl zu diesem Abschnitt: Laband 1 §§ 44 ff.; Meyer-Anschütz §§ 142 ff.; Loening, Verwaltungsrecht §§ 23 ff.; Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht 2 195 ff.; 220 ff.; Jellinek, System 177 ff., 203 ff.; Rehm, Die rechtliche Natur des Staatsdienstes, in Hirths Annalen 1884 und 1885; v. Seydel, Bayer. Staatsr. 2 §§ 176 ff.; Bornhak, Preuß. Staatsr. (2. Aufl.) 2 1 ff.; v. Roenne-Zorn, Staatsr. d. preuß. Monarchie 1 416 ff.; Perels und Spilling, Das Reichsbeamtengesetz (2. Aufl.), 1906; v. Rheinbaben, Art. „Beamte" in Fleischmann-v. Stengels Wörterb. des Staats- und Verwaltungsrechts; Reindl, Kommentar zum bayerischen Beamtengesetz vom 16. August 1908 (1913).

weise verschieden. Nicht als ob das Beamtenverhältnis ein Mischinstitut halb privat-, halb öffentlichrechtlicher Natur wäre; es hat gar nichts Privatrechtliches an sich, gehört vielmehr ganz dem öffentlichen Recht an. Das Vermittelnde liegt auch nicht darin, daß, wie eine verbreitete Meinung annimmt, das Beamtenverhältnis ein Vertragsverhältnis, wenngleich nicht des Privat-, so doch des öffentlichen Rechtes sei. Bei Lichte besehen ist es überhaupt kein Vertragsverhältnis, sondern ein Unterwerfungsverhältnis, eine im Vergleich mit dem gemeinen Recht der Untertanenpflichten gesteigerte Subjektion des einzelnen unter den Staat, allerdings auch mit gesteigerten Ansprüchen an den Staat. Darin aber darf die Mittelstellung des Beamtentums zwischen den beiden anderen Staatsdienstformen erblickt werden, daß der Beamte einerseits zwar seinen Dienst tut, nicht weil er will, sondern weil er muß, daß jedoch anderseits die dauernd wirksame Ursache dieses Müssens, die Qualität als Beamter, die Zugehörigkeit zum Beamtenstand niemals ohne seine Einwilligung entstehen kann. Man beachte wohl: nur der Eintritt in den Beamtenstand, die Begründung des Beamtenverhältnisses erfordert jene Einwilligung; der Inhalt dieses Verhältnisses ist ausgefüllt durch zwingende Normen des öffentlichen Rechts, welche die Möglichkeit abändernder Parteidispositionen ausschließen. Das Beamtenverhältnis ist kein Vertrag zwischen dem Staate und dem Beamten, sondern ein Zustand, ein Status, gekennzeichnet durch besondere Pflichten und besondere Rechte, welche insgesamt — wie bei dem Staatsdienst kraft allgemeiner Untertanenpflicht — unmittelbar auf dem Gesetz, nicht auf Vertrag beruhen. Ein Zustand, der aber nur begründet werden kann für den, der will. Das Beamtenverhältnis ist somit zunächst und vor allem charakterisiert durch die Art seiner Begründung: es wird im Einzelfalle (s. d. nächst. Paragraphen) begründet durch einen Akt der Staatsgewalt, für welchen die Einwilligung dessen, über den er ergeht, unerläßliche Vorbedingung der Gültigkeit ist. Dieser rechtsbegründete Akt heißt technisch „Anstellung". Es ist eine nicht nur ad hoc brauchbare, sondern allgemein zutreffende und ausreichende Begriffsbestimmung, wenn unser Strafgesetzbuch, § 359, unter „Beamten" verstanden wissen will: „alle im Dienste des Reichs oder . . . eines Bundesstaates . . . angestellten Personen". — Über den Inhalt des Beamtenverhältnisses läßt sich allgemein und zusammenfassend nur soviel sagen: es ist ein besonderes (von der allgemeinen Untertanendienstpflicht verschiedenes), dauerndes öffentlichrechtliches Dienst- und Treueverhältnis zum Staate, kraft dessen der, welcher darin steht, dem Staate zur Übernahme von Ämtern verpflichtet ist, und dessen Einzelheiten im übrigen durch besondere Gesetze, die Beamtengesetze [1], näher bestimmt werden.

Nur die Verpflichtung zur Übernahme von Staatsämtern ist für den Beamten begriffswesentlich, nicht die Tatsache der Innehabung eines Amtes. Der Beamte ist und bleibt Beamter, auch soweit und solange er ohne Amt, „unbeamtet" ist (Assessor nach der Staatsprüfung, der seiner Verwendung im Justiz- oder Verwaltungsdienst erst entgegensieht, Diplomat im einstweiligen Ruhestand, Offiziere „z. D."). Anderseits gibt es, wie Beamte ohne Amt, so auch Amtsinhaber, die nicht Beamte sind (Schöffen, Geschworene, Laienmitglieder der Versicherungsbehörden der Arbeiterversicherung). Keine wesentlichen Merkmale des Beamtenbegriffs sind ferner: die Besoldung (Ehrenbeamte, unbesoldete Universitätsprofessoren und Assessoren!), die Lebenslänglichkeit des Verhältnisses (Anstellung auf Zeit kommt vor, vgl. RBeamtenG. §§ 32, 38; StGB. § 359) und die Tatsache, daß der Angestellte aus dem Staatsdienst seinen Lebensberuf macht (naturale, nicht essentiale des Begriffs: Beispiele für Beamte, welche ihre dienstliche Tätigkeit als Nebenbeschäftigung betreiben: der Wahlkonsul, der Handelsrichter, Amtsvorsteher, Reserveoffizier, der Rechtsanwalt, welcher als Notar, der Geistliche, der als Schulinspektor angestellt ist).

[1] Kodifikation für den Reichsdienst: Ges., betr. die Rechtsverhältnisse der Reichsbeamten („RBeamtenG.") vom 31. März 1873, auf Grund der Novelle vom 17. Mai 1907, neu publiziert am 18. Mai 1907. In Preußen fehlt es an einem zusammenfassenden Beamtengesetz; es gelten zahlreiche Spezialgesetze, insbesondere über Disziplinarwesen, Gehalt, Pensionen, Hinterbliebenenversorgung, hinter denen noch heute das ALR., Teil II, Tit. 10 („von den Rechten und Pflichten der Diener des Staates") steht. Bayern: BG. vom 16. August 1908. Sachsen: Ges., die Verhältnisse der Zivilstaatsdiener betr., vom 7. März 1835, mit zahlreichen Novellen. Württemberg: Ges., betr. die Rechtsverhältnisse der Staatsbeamten, vom 28. Juni 1876. Baden: BG. vom 24. Juli 1888.

§ 37. Begründung und Beendigung des Beamtenverhältnisses.

Die Begründung erfolgt, wie erwähnt, durch den Akt der Anstellung (vgl. R.BeamtenG. §§ 1–4). Diese ist ihrer rechtlichen Natur nach nicht, wie vielfach (u. a. von Laband, v. Seydel, Jellinek) angenommen wird, ein Vertrag zwischen Staat und Anzustellendem, sondern ein Hoheitsakt des ersteren, der freilich nur auf vorausgehende Einwilligung des anderen ergehen darf. Die Einwilligung ist nicht Bestandteil des Anstellungsaktes, sondern Bedingung seiner Gültigkeit, der Akt selbst also nicht ein zweiseitiges, vielmehr ein einseitiges Rechtsgeschäft der Staatsverwaltung, vom Typus nicht des Vertrags, sondern der Verfügung; das Erfordernis der Einwilligung des Beteiligten stempelt die Anstellung so wenig zu einem Vertrage wie das Einbürgerungsgesuch die Einbürgerung (s. oben S. 85) oder der Strafantrag die Verfolgung des Antragdeliktes. Die Anstellung der Landesbeamten geschieht durch den Landesherrn, „sofern das Gesetz nicht ein anderes verordnet" (preuß. VU. Art. 47); dieser muß das Anstellungsrecht selbst ausüben, soweit das Gesetz dieses ausdrücklich vorschreibt; im übrigen kann er es delegieren. Die Reichsbeamten werden (RV. Art. 18) vom Kaiser angestellt, welcher diese Kompetenz im Zweifel gleichfalls (etwa dem Reichskanzler oder anderen Reichsbehörden) übertragen kann; das Reichsrecht kennt auch Reichsbeamte, welche von den Landesregierungen angestellt werden (RV. Art. 50 Abs. 5: mittlere und untere Beamte des Post- und Telegraphendienstes). — Erfordernisse der Anstellung sind: einmal und vor allem die mehrerwähnte Einwilligung des Anzustellenden, welche ausdrücklich erklärt oder aber auch stillschweigend (z. B. durch Ablegung eines Examens) betätigt werden kann; — sodann: Vollbesitz der bürgerlichen Ehre (vgl. hierzu StrGB. §§ 31, 34[3], 35), endlich Lieferung des Befähigungsnachweises, soweit ein solcher für den Zweig des Staatsdienstes, in welchen der Betreffende eintreten will, durch Gesetz oder Verordnung vorgeschrieben ist (also kein allgemeines Erfordernis): nicht dagegen Reichsangehörigkeit, insbesondere auch (im Hinblick auf RV. Art. 3, oben S. 83) nicht Zugehörigkeit zu dem Staate, in dessen Dienst der Bewerber angestellt werden will. Ein subjektives Recht auf Anstellung ist überall nicht anerkannt; es wird namentlich auch nicht etwa durch das Bestehen von Staatsprüfungen erworben. — Bezüglich der Form des Anstellungsaktes ist vom RBeamtenG. (§ 4) und den meisten Landesgesetzen Schriftlichkeit vorgeschrieben; die Wirkung der Anstellung tritt alsdann mit der Behändigung der Anstellungsurkunde ein, sofern nicht besondere Vorschriften einzelne Seiten dieser Wirkung vermöge anderweiter Rechtstatsachen (Leistung des Diensteides, Dienstantritt) beginnen lassen. Die Anstellung bewirkt an sich nur den Eintritt in das Beamtenverhältnis; sie begründet den Status des Beamten (und zwar auf Lebenszeit, wenn nicht ausdrücklich ein anderes bestimmt wird, vgl. RBG. § 2), nicht dagegen die Übertragung eines Amtes; letztere ist, wenn sie (was regelmäßig der Fall) uno actu mit der Anstellung erfolgt, rechtlich doch eine Sache für sich.

Die Gründe der Beendigung des Beamtenverhältnisses sind mannigfach. 1. Von Rechts wegen zur Strafe tritt die Beendigung ein in Fällen der §§ 31, 33, 35 Str.GB. (Verurteilung zu Zuchthaus, Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter). 2. Durch Zeitablauf endigt die Beamteneigenlchaft, wenn die Anstellung auf Zeit lautet. Weitere Bedingungsgründe sind: 3. Dienstentlassung auf Antrag des Beamten, der actus contrarius der Anstellung (ein Anspruch auf Entlassung besteht nur, soweit die Gesetze ihn ausdrücklich anerkennen, nicht also, bei dem Schweigen des RBGes., für den Reichsdienst und auch nicht in Preußen, wo durch das Allg.LR. II 10 § 95 die Gewährung der Entlassung tatsächlich dem Ermessen des Anstellungsorgans überlassen ist); 4. Dienstentlassung im Disziplinarverfahren durch rechtskräftiges Urteil des zuständigen Disziplinargerichts; 5. Dienstentlassung außer und abgesehen von den vorbezeichneten Fällen zu 3. und 4., also Verabschiedung ohne und wider Willen des Beamten aus Gründen administrativer Zweckmäßigkeit (nicht allgemein und ohne weiteres statthaft: reichsgesetzlich [GVG. § 8] ausgeschlossen bezüglich der richterlichen Beamten, sonst zulässig meist nur gegen Minister [oben S. 111, 127] und gegen Beamte, die auf Kündigung, Widerruf oder Probe angestellt sind; 6. Versetzung in den Ruhestand („Pensionierung"), mit Anspruch

auf Fortführung des letzten Amtstitels und auf Bezug einer Quote des Diensteinkommens als Ruhegehalt (Pension); 7. Tod (bewirkt die Entstehung von Versorgungsansprüchen der Hinterbliebenen — Witwe und Waisen — des Verstorbenen gegen die Staatskasse).

§ 38. Pflichten und Rechte der Beamten.

I. **Die Pflichten.** Der Beamte hat zunächst 1. die Pflicht, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen" (RBG. § 10). Aus dieser Pflicht entspringen im einzelnen: die Pflicht zu ununterbrochener Amtsführung (Unterbrechung nur mit „Urlaub"), die Verschwiegenheit in bezug auf dienstliche Angelegenheiten („Amtsgeheimnis", vgl. RGB. § 11) und drittens der Gehorsam gegenüber Befehlen des Vorgesetzten. Denn, den letzten Punkt anlangend, zu den Gesetzen, welche die Amtsführung des Beamten binden, gehört auch die hierarchische Gliederung der Staatsämter und das ihr immanente Prinzip, daß der Wille des Vorgesetzten rechtlich stärker ist als der des Untergebenen. Die hier einschlagende, vielerörterte Frage nach den Grenzen der dienstlichen Gehorsamspflicht darf nicht mit der einfachen Behauptung des Parierenmüssens ut cadaver, noch weniger aber im Sinne eines unbedingten Prüfungsrechts des Untergebenen gegenüber Befehlen des Vorgesetzten beantwortet werden. Als Grundsatz ist festzustellen, daß über die Gesetzmäßigkeit einer amtlichen Handlung derjenige, welcher sie zu befehlen hatte und befohlen hat, nicht aber die Meinung die zur Ausführung kommandierten Untergebenen entscheidet, daß mithin nicht letzteren, sondern allein den Vorgesetzten die volle Verantwortung für die Gesetzmäßigkeit trifft [1]. Der Untergebene hat hiernach, wenn er von Pflichtverletzung und Verantwortlichkeit frei bleiben will, in der Regel allerdings einfach und pünktlich zu gehorchen. Prüfen darf und muß er jedoch: 1. ob ihm ein Dienstbefehl in casu überhaupt mit verbindlicher Kraft erteilt werden durfte. Soweit das Gesetz den Beamten in bezug auf gewisse Entschließungen selbständig und unabhängig stellt, hat er seiner Meinung und nicht der des Vorgesetzten zu folgen: dem Richter kann niemand befehlen, wie er zu urteilen hat; die Prüfungskommission entscheidet unter voller eigener Verantwortlichkeit über das Ergebnis des Examens; der Vollstreckungsbeamte hat selbst zu untersuchen und sich nicht vom Vorgesetzten sagen zu lassen, ob die formellen Merkmale eines vollstreckbaren Schuldtitels vorliegen oder nicht; 2. ob ein Dienstbefehl erteilt wurde. Was der Vorgesetzte als Privatmann sagt oder verlangt, ist kein Dienstbefehl, Erfüllung von Privatwünschen des Vorgesetzten nicht Dienstsache; 3. ob der Befehl von dem dazu Legitimierten, von dem Dienstvorgesetzten ausgeht. Der Beamte ist verantwortlich dafür, zu wissen, wer sein Vorgesetzter ist; 4. ob der Befehl die gesetzlich vorgeschriebene Form (z. B. Schriftform) aufweist; 5. ob die durch den Befehl angesonnene Handlung nicht einem Strafgesetz (oder auch nur einem einfachen Verbotsgesetz ohne Strafsanktion) zuwiderläuft; denn — „eine Handlung, durch welche der Dienstpflichtige sich strafbar machte, kann nie in seiner Dienstpflicht liegen" (O. Mayer, Verwaltungsr. 2 237). —

2. Eine zweite Hauptpflicht des Beamten ist die, „durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen" (RGB. § 10, ähnlich die Landesgesetze).

Die möglichen Rechtsfolgen der Pflichtverletzung sind diese: a) Anhaltung des säumigen Beamten zur Pflichterfüllung im Wege des Verwaltungszwangs (der administrativen Exekution); b) zivilrechtliche Haftbarkeit. Die Ersatzpflicht des Beamten ist durch das BGB. § 839, die Frage der Haftung des Staates für Pflichtwidrigkeiten seiner Beamten bei Ausübung der ihnen anvertrauten öffentlichen Gewalt für die Reichsbeamten durch RGes. vom 22. Mai 1910 (RGBl. 798), für die Landesbeamten auf Grund des Art. 77 EinfGes. z. BGB. durch die Landesgesetze (Preußen: Ges. vom 1. August 1909, GS. 691) geregelt; c) kriminelle Bestrafung tritt ein, insbesondere wenn die Pflichtverletzung den Tatbestand eines „Verbrechens oder Vergehens im Amte" (§§ 331—359 StrGB.) in sich schließt. — Über den Eintritt der Rechtsfolgen zu b und c entscheiden die ordentlichen Zivil- und Strafgerichte im gewöhnlichen Streitverfahren, jedoch unter dem reichsgesetzlichen (EinfG. zum GVG.

[1] Die besondere Gestaltung der Ministerverantwortlichkeit scheidet hier aus; vgl. darüber oben § 27 (einzelstaatliche Minister), § 23 (Reichskanzler).

§ 11) Vorbehalt der landesrechtlichen Bestimmungen, welche bei Prozessen gegen Beamte die Feststellung, ob der Be- bezw. Angeklagte sich einer Überschreitung der Amtsbefugnisse schuldig gemacht habe, dem Prozeßgericht entziehen und dem obersten Verwaltungsgerichtshof (oder dem Reichsgericht) übertragen. Endlich: d) disziplinarische Bestrafung, wenn die Pflichtverletzung außer und abgesehen von ihrer zivil- und strafrechtlichen Bewertung als „Dienstvergehen" erscheint. Ein Dienstvergehen ist eine Handlung, welche durch die Beamtengesetze mit Disziplinarstrafe („Ordnungsstrafen": Warnung, Verweis, Geldbuße, bei Unterbeamten auch wohl Arrest — und „Entfernung aus dem Amte": Strafversetzung, Dienstentlassung) bedroht ist. Und zwar ist, nach dem positiven Stande der deutschen Gesetzgebung im Reich und Land jede Pflichtverletzung allemal auch ein Dienstvergehen; die Gesetze — vgl. § 72 RGB. und die vorbildlichen Bestimmungen des preußischen Rechts: G. betr. die Dienstvergehen der Richter vom 7. Mai 1851, § 1, Ges. betr. die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21. Juli 1852, § 1 — enthalten nicht Aufzählungen einzelner, fest umschriebener Tatbestände, sondern die ganz allgemeine Vorschrift: „ein Beamter, welcher die ihm obliegenden Pflichten verletzt, begeht ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt."

Die verschiedenen Rechtsfolgen der Pflichtverletzung können einzeln und zusammen eintreten; der Grundsatz ne bis in idem läßt sich gegen die Kumulierung nicht geltend machen. Doch ist beim Zusammentreffen strafrechtlicher und disziplinarischer Verfolgung eines und desselben Vorgangs das Disziplinarverfahren nur mit gewissen Einschränkungen zulässig: vgl. §§ 77, 78 RBeamten-Ges. und die zit. preußischen Gesetze, insbesondere das Gesetz vom 21. Juli 1852, §§ 4, 5.

II. **Rechte der Beamten.** Der Beamte hat gegen den Staat ein subjektives öffentliches Recht: 1. auf die Geltung als Beamter, den Status des Beamten; Einzelansprüche, welche hieraus entspringen, sind: das Recht auf Titel, Rang und äußere Abzeichen (Uniform), auf den erhöhten strafrechtlichen Schutz, welchen das Gesetz (§§ 113, 114 StrGB.) den Beamten gewährt, auf die gesetzlichen Steuerprivilegien; 2. auf das Diensteinkommen, sei es, daß dieses als Ganzes oder in seinen einzelnen Bestandteilen — Gehalt, Remuneration, Pension, Wartegeld, Wohnungsgeldzuschuß, Umzugs- und Reisekosten, Repräsentationsgelder usw. — auf Gesetz oder auf besonderen Zusicherungen beruht. Alle diesen pekuniären Gegenleistungen des Staates für die ihm geleisteten Dienste sind Objekt öffentlichrechtlicher, nicht privatrechtlicher Ansprüche; daß letztere — vgl. §§ 149 ff. RBeamten-Ges. und die gleichartigen Bestimmungen der Landesgesetze — im Streitfalle der Kognition der ordentlichen Gerichte unterstellt sind, ändert hieran nichts. — Kein Anrecht hat der Beamte auf das von ihm bekleidete Amt, noch überhaupt auf ein Amt oder auf irgendwelche dienstliche Verwendung oder Beförderung. Dies gilt für alle Beamten, auch für die Richter, deren „Unabsetzbarkeit" und „Unversetzbarkeit" (§ 8 GVG.) nicht im Individualinteresse der Personen, sondern im Interesse der Sache, d. h. der Unabhängigkeit der Justiz, statuiert, nicht als Gegenstand subjektiver Rechte, sondern als Inhalt objektiver Normen aufzufassen sind.

Viertes Kapitel.

Die Funktionen der Staatsgewalt.

I. Die Gesetzgebung.

§ 39. Gesetz und gesetzgebende Gewalt[1].

Die Antwort auf die Frage nach dem Wesen dieser Begriffe lautet verschieden, je nachdem man die Betrachtung auf den Inhalt oder die Form, auf das materielle oder formelle Moment richtet.

I. „Gesetz" im materiellen Sinne ist gleichbedeutend mit „Rechtssatz", Norm des objektiven Rechts und gesetzgebende Gewalt, in diesem Sinne daher rechtssetzende

[1] Literatur: Laband 2 1 ff.; G. Meyer, Der Begriff des Gesetzes, in Grünhuts Ztschr. f. Privat- u. öffentl. R. 8 1 ff.; Meyer-Anschütz, Staatsr. §§ 155 ff.;

Gewalt. Die hierin liegende Begriffsstimmung sieht von der Erscheinungsform der Rechtssätze ebenso ab wie von ihrem Ursprung, von der Art und Weise ihrer Entstehung. Insbesondere bleiben die Beziehungen der „Gesetze" in diesem Sinne zu Staat und Staatsgewalt dahingestellt; es bleibt als begriffsunerheblich beiseite, ob die Gewalt, Gesetze zu geben, dem Staat zusteht oder ihm allein zusteht, und durch welche Organe diese Zuständigkeit ausgeübt wird. Es ist im Lichte dieser Anschauung für den Begriff des Gesetzes erforderlich und ausreichend das Merkmal der Rechtsnorm: das Dasein einer die Willensmacht mehrerer willensfähiger Wesen (Personen) gegenseitig abgrenzender Zwangsvorschrift genügt und verpflichtet, um von einem „Gesetz" zu sprechen. Gesetz und Recht (in dem angegebenen Sinne) sind hiernach Wechselbegriffe, und es ist deutlich, daß in dieser Begriffsbestimmung nicht eigentlich die besondere staatsrechtliche Betrachtungsweise, sondern die der allgemeinen Rechtslehre zur Geltung kommt. Der Begriff des Gesetzes i. mat. S. ist erhaben über den Wandel der Staatsformen und Staatsverfassungen, wie er unabhängig ist von dem Wechsel der Anschauungen über das Verhältnis von Staat und Recht. Ebendaher ist denn auch die Gleichung Gesetz = Rechtssatz alten und neueren Zeiten geläufig. Man beachte die Sprechweise der Römer (vielfache Gleichsetzung von ‚lex' und ‚ius'; l. 7 D 1, 3: „legis virtus haec est imperare: vetare permittere punire", diese vier Zeitwörter kennzeichnen erschöpfend das Wesen rechtssatzmäßiger Normierung), wie die der altdeutschen Rechtsquellen („lex" ist das Recht, wonach das Volk lebt); man denke an die in neueren und neuesten Kodifikationen, im preußischen allgemeinen Landrecht (vgl. Entsch. des preuß. Oberverwaltungs-Gerichts Bd. 16 S. 54) wie in den Reichsjustizgesetzen (vgl. Einf.Gesetze z. BGB. Art. 2, ZPO. Art. 12, StrPO. Art. 7, KonkO. Art. 2) folgerichtig durchgeführte Identifizierung von „Gesetz" und „jeder Rechtsnorm"; — man erwäge endlich, daß auch der wissenschaftliche Sprachgebrauch die Ausdrücke Gesetz und Rechtssatz abwechselnd verwendet (z. B. Lehre von der rückwirkenden Kraft oder der Kollision der „Gesetze", d. h. der „Rechtsnormen"), und man wird die Überzeugung gewinnen, daß der Begriff des Gesetzes im materiellen Sinne mehr ist als ein bloßes Phantasiegebilde moderner Rechtsdogmatik.

II. Die konstitutionelle Gewalteinteilung hat nun diesem materiellem Gesetzbegriff, ohne ihn zu verdrängen oder zu ersetzen, einen formellen Begriff an die Seite gestellt: Gesetz gleich Akt der Legislative. Legislative aber ist das zur Schaffung von Gesetzen im materiellem Sinne spezifisch, wenngleich nicht ausschließlich berufene Staatsorgan. Die Gedanken, auf denen Dasein, Formation und Zuständigkeit dieses Staatsorgans, des „Gesetzgebers" im konstitutionellen Sinne, beruhen, sind folgende (vgl. hierher und zum Folgenden oben § 3 S. 27 ff. und § 7 S. 40 ff.). Das konstitutionelle System fordert Trennung der gesetzgebenden Gewalt nicht nur von der richterlichen, sondern auch von der vollziehenden Verwaltung („Regierung" in diesem Sinne). Der Vereinigung aller Gewalten in der Hand des absoluten Monarchen wird mit der immer wiederkehrenden, mannigfach variierten Begründung, „daß eine Regierung, welche zugleich Gesetze gibt, despotisch zu nennen ist" (Kant), jenes neue Prinzip entgegengesetzt: das Prinzip der Gewaltenteilung. Eine Opposition gegen den Absolutismus mit zunächst wissenschaftlich-literarischem, dann aber praktischem Erfolg (oben § 7): es gelang, die absolute Monarchie nach dem Richtmaß der Gewaltenteilungslehre umzugestalten, den konstitutionellen, den „Verfassungs"-Staat zur Wahrheit zu machen.

Jellinek, Gesetz und Verordnung (1887); v. Seydel, Bayer. Staatsr. 2 304 ff.; Rosin, Polizeiverordnungsrecht (2. Aufl. 1895); Otto Mayer, Deutsches VerwaltR. 1 67 ff.; Anschütz, Kritische Studien z. Lehre vom Rechtssatz und formellem Gesetz (1891); derselbe, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff d. gesetzgeb. Gewalt (2. Aufl. 1901); derselbe, Art. „Gesetz" in Fleischmann-v. Stengels Wörterb.; Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preuß. Staatsr., Hirths Annal. 1904, S. 770 ff., 801 ff., 911 ff.; derselbe, Das Reichsgericht über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach Reichsrecht (1905). Diese Schriftsteller dürfen, unter sich in den wesentlichsten Punkten übereinstimmend, als Vertreter der herrschenden Meinung gelten. — Ut audiatur et altera pars: v. Martitz, Über den konstitut. Begriff d. Gesetzes, in d. Ztschr. f. d. gesamte Staatswiss. 36 (1880), 241 ff.; Zorn und Hirths Annal. 1885, 301 ff., und 1889, 344 ff.; Haenel, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne (Studien z. Deutschen Staatsr. 2 1888); Arndt, Verordnungsrecht (1884), Reichsstaatsrecht (S. 156 ff.,) Kommentar zur preuß. Verfassungsurkunde (7. Aufl. 1911), 242 ff.; Bornhak, Preuß. Staatsr. 1 503 ff. (2. Aufl. 1911).

Der Verfassungsstaat will vor allem ein Rechtsstaat sein: ein Staat, dessen Sein und Tätigkeit ganz im Zeichen des Rechts steht, dessen oberster Wille nicht Rex, sondern Lex heißt; ein Gemeinwesen, wo die Beziehungen der einzelnen nicht nur unter sich, sondern vor allem zur Staatsgewalt durch Rechtssätze bestimmt sind, wo es also auch beim Regieren und Regiertwerden nach Recht und Gesetz und nicht nach dem Gutdünken der regierenden Personen zugeht. — Diese Ideen fordern gebieterisch die organisatorische Abtrennung der rechtssetzenden Staatsfunktion von Regierung und Justiz, denn es wäre ein Widerspruch in sich, denjenigen, welche berufen sind, das Gesetz zu erfüllen, die Vollmacht zu belassen, es aufzuheben. Die Rechtsordnung soll „auch der Krone gegenüber zur Unverbrüchlichkeit gebracht werden" (v. Martitz), das Gesetz als eine Macht erscheinen, welche dem Willen der beherrschten wie der herrschenden Personen gleichermaßen übergeordnet ist; dies läßt sich aber nicht anders erreichen als dadurch, daß man 1. die Bildung des rechtssetzenden Staatswillens einem besonderen Staatsorgan, der „Legislative", überträgt und 2. dieser Legislative eine Einrichtung gibt, welche den Willen des Trägers der Regierungsgewalt (Monarch im Einzelstaat, Bundesrat im Reich) hier nicht einseitig entscheiden läßt, sondern diesen Willen durch einen anderen, unabhängigen Organwillen beschränkt. Die handgreiflich nächstliegende Formation der Legislative ist die eines verfassungsmäßig geordneten Zusammenwirkens des Trägers der Regierungsgewalt und der Volksvertretung als materiell gleichwertiger Faktoren. Und ein Blick auf die Verfassungstexte (vgl. als Beispiel RV. Art. 5: „Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend"; preuß. VU. Art. 62: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt") lehrt, daß der Aufbau der Legislative in Reich und Land heute tatsächlich jenen konstitutionellen Forderungen entspricht.

Die von der Legislative ausgehenden Staatswillensakte, nur sie und sie alle, heißen „Gesetze", d. h. Gesetze im formellen Sinne. Sie heißen so allein um ihrer Form willen, im Hinblick auf den Ursprung und Weg des Zustandekommens, unangesehen ihres Inhalts, der aus materiellen Gesetzen, Rechtssätzen bestehen kann, in der Regel bestehen wird, aber nicht bestehen muß (s. unten). Die Form des Gesetzes ist unvertretbar: sie kann, soweit sie verfassungsmäßig notwendig ist, durch keine andere ersetzt werden, außer mit Ermächtigung der Legislative selbst. Sie bewirkt den Vorrang der in ihrem Gewande erscheinenden Staatswillensäußerungen vor allen anderen: das Gesetz im formellen Sinne ist gegenüber jedem anderen Organ- oder Privat-Einzel- oder Korporationswillen im Staate unbedingt souverän; es bindet jeden, den es angeht. Der in Gesetzesform erscheinende Staatswille ist endlich unverbrüchlich für jedermann außer für den Gesetzgeber selbst („formelle Gesetzeskraft" i. e. S.), das heißt, seine Bestimmungen können nur auf demselben Wege, auf dem sie entstanden sind, also nur durch ein neues formelles Gesetz, abgeändert, aufgehoben, authentisch ausgelegt oder durch Ausnahmen (Dispensationen, Privilegien) durchbrochen werden.

An die soeben besprochene Frage, was ein formelles Gesetz ist, reiht sich nun die andere, sehr wichtige und weittragende, wann die Anwendung in dieser Form der Staatswillensäußerung geboten ist, anders ausgedrückt: welche Gegenstände durch die Verfassung der Legislative vorbehalten und welche anderen dadurch, daß dies nicht geschehen ist, der Verordnungsbefugnis des Trägers der Regierungsgewalt (Monarch im Einzelstaat, Bundesrat im Reich; vgl. oben S. 124, 97) belassen sind. Welche Verhältnisse müssen durch Gesetz i. f. S., welche dürfen durch Verordnung (s. unten § 42) geregelt werden? Diese Frage ist für das Landes- wie für das Reichsstaatsrecht gleichmäßig dahin zu beantworten, daß die Fähigkeit, Gesetze im materiellen Sinne, Rechtssätze zu erlassen, die rechtssetzende Gewalt, der Legislative ausschließlich und voll übertragen ist. In das Vorbehaltsgebiet der Legislative fällt nicht nur der Erlaß gewisser Rechtssätze, sondern aller, so daß andere Staatsorgane außer dem Gesetzgeber zu der Fähigkeit, einzelne Angelegenheiten oder Gegenstände rechtssatzmäßig (durch Abgrenzung der Willenssphäre des Staates und der Individuen oder der Individuen untereinander) zu regulieren, nur dadurch gelangen können, daß der Gesetzgeber sie hierzu ermächtigt oder anweist (Rechtsverordnungen nur intra legem; s. unten § 42).

Diese Sätze enthalten nicht etwa nur Theorien oder bloße politische Forderungen, sondern

aktuell geltendes, positives Recht. Der Beweis hierfür ist, soweit er in Erwiderung abweichender Lehrmeinungen noch erforderlich erschien, namentlich durch neuere Untersuchungen über Entstehung und Bedeutung der einschlägigen Vorschriften der Landesverfassungen, für das preußische Staatsrecht insbesondere von Anschütz, Gegenwärtige Theorien (oben, Literaturübersicht zu diesem Paragraph), für das bayerische von v. Seydel, Bayer. Staatsr. II 316 ff. für das sächsische von O. Mayer, sächs. Staatsr. §§ 20, 22 erbracht worden. [1]

Die älteren deutschen Verfassungen, namentlich die bayerische und badische (ebenso die so lange unerfüllt gebliebene, die Einführung des konstitutionellen Systems verheißende preußische Verordnung vom 22. Mai 1815, oben S. 45) bedienen sich zur Abgrenzung des Vorbehaltsgebietes der Legislative der Formel, daß „Gesetze, welche die Freiheit der Personen und das Eigentum der Staatsangehörigen betreffen", nur mit Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden dürfen (bayer. VU. Tit. VIII, § 2, bad. § 65). Der Sinn dieser Worte ist überall der gleiche. Es soll nicht das Gebiet der Gesetzgebung zerlegt werden in ein dem Landesherrn allein gehöriges und ein durch die Mitwirkung des Landtags eingeschränktes, sondern (vgl. hierfür insbesondere v. Seydel a. a. O., Anschütz a. a. O. S. 168 ff.) das ganze Gebiet der (im mat. S.) Gesetzgebung soll der konstitutionellen Legislative überwiesen werden. Die „Freiheit und Eigentum"-Formel schränkt den materiellen Gesetzesbegriff nur scheinbar ein, in Wahrheit definiert sie diesen Begriff, und zwar, wie zuzugestehen ist, in zutreffender und erschöpfender Weise (vorausgesetzt, daß man sie so, wie sie gemeint ist, nämlich weit interpretiert). Denn es ist die Eigenschaft jedes Gesetzes im materiellen Sinne, jeder Rechtsvorschrift, daß sie der persönlichen Freiheit im allgemeinen und dem Eigentum insonderheit Maß und Schranken setzt: „jede Rechtsvorschrift betrifft die Freiheit der Personen oder das Eigentum" (v. Seydel). Die Grenzlinie, welche jene Formel zieht, trennt nicht gewisse Rechtsnormen von gewissen anderen, sondern alle Normen, welche Rechtsnormen sind, von den anderen, die es nicht sind. Es wird unterschieden zwischen solchen Vorschriften, in denen der Staat sich an die Untertanen wendet, um unter ihnen (Privatrecht) oder zwischen sich und ihnen (öffentliches Recht) die Grenzen des Dürfens und Müssens festzusetzen (Rechtsvorschriften), und solchen, mittels deren er, ohne in den Rechtsstand der Regierten einzugreifen, lediglich die Einrichtungen und das Verfahren des Regierens ordnet (Verwaltungsvorschriften). Der Erlaß von Vorschriften der ersteren Kategorie bleibt der gesetzgebenden Gewalt im formellen Sinne vorbehalten, der der anderen Art der vollziehenden Gewalt überlassen, wobei indes die Legislative den Vorrang hat (s. oben), so zwar, daß es ihr überall nicht verwehrt ist, auch solche Normen, welche, als Verwaltungsvorschriften, von der Exekutive hätten erlassen werden dürfen, mit bindender Kraft für letztere durch einen legislativen Akt, ein Gesetz im formalen Sinne zu erlassen, während umgekehrt die Exekutive niemals in den Vorbehalt der Legislative eingreifen, Gesetze im materiellen Sinne also nicht anders als mit formellgesetzlicher Ermächtigung geben darf.

Die später (nach 1818) entstandenen deutschen Verfassungen lassen die Formel „Freiheit und Eigentum" meistens weg; man darf sagen: deshalb, weil sie überflüssig erschien. Man begnügt sich, den Satz verfassungsmäßig festzulegen, daß ohne Zustimmung der Stände „kein Gesetz gegeben" werden darf (württemb. VU. § 88, sächs. § 86). Dies erscheint ausreichend, um das zu sagen, was gesagt werden will, nämlich einmal: ein „Gesetz" im neuen formellen, konstitutionellen Sinne kommt zustande als gemeinsamer Willensakt von Krone und Landtag, und sodann: dieser Weg ist notwendig zum Erlaß aller Normen, welche vorlängst schon „Gesetze" waren und Gesetze hießen, d. h. aller Rechtsnormen.

Auf der gleichen Annahme der Entbehrlichkeit der „Freiheit und Eigentum"-Formel beruht auch die preußische Verfassung. Die durch die Verordnung vom 22. Mai 1815 verheißene „Landesrepräsentation" trat (wie oben S. 45 erzählt) nicht ins Leben; vielmehr kam es vorerst nur zur Einsetzung von Provinzialständen (Ges. v. 5. Mai 1823), deren (nur beratende, nicht beschließende) Mitwirkung bei der allgemeinen Gesetzgebung nach jener Formel abgegrenzt war, ebenso, wie dann die legislative Kompetenz des durch Patent vom 3. Februar 1847 (oben S. 45, 46) geschaffenen „Vereinigten Landtags". Nachdem dieses Scheinparlament die konstitutionellen Forderungen des Landes unbefriedigt gelassen hatte, erging, unverzügliche Erfüllung derselben versprechend, die königliche Verordnung vom 6. April 1848 über einige Grundlagen der preußischen Verfassung. Diese Verordnung proklamiert (§ 6): „den künftigen Vertretern des Volkes soll jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen zustehen." Zu allen „Gesetzen"! Ein materieller Gesetzesbegriff irgendwelcher Art mußte hier vorschweben, denn die Verfassungsurkunde und ihr formeller Gesetzesbegciff waren ja noch nicht da. Welcher Begriff aber ist in der Verfassung vom 6. April 1848 angenommen? Der der allgemeinen Rechtslehre oder des preuß. Allg. Landrechts (oben S. 152, dazu Anschütz a. a. O. S. 124 ff., 163 ff.), oder derjenige, welchen andere deutsche Verfassungen teils mit der Formel „Freiheit und Eigentum" definieren, teils als bekannt voraussetzen? Die nähere Untersuchung erübrigt sich, da alle diese Begriffe auf ein und dasselbe hinauskommen: auf die Gleichung Gesetz = Rechtssatz. Der 62. Artikel der preußischen Verfassung (Wortlaut oben S. 153) hat das Versprechen vom 6. April 1848 erfüllt: er über-

[1] Wegen des Reichsrechts (Laband) vgl. unten S. 155.

trägt die „gesetzgebende", d. h. die rechtsetzende Gewalt dem verfassungsmäßig geordneten Zusammenwirken des Königs und der Kammern.

Die Reichsverfassung weicht von den vorstehend dargelegten gemeingültigen Grundsätzen des Landesstaatsrechts nicht ab. Auch sie ist in ihrer einschlagenden Bestimmung, Art. 5 Abs. 1 („die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag"), dahin zu verstehen, daß die Gesetzgebung als materielle Gesetzgebung, als die rechtssetzende Gewalt in ihrer Gesamtheit der Legislative zugewiesen und vorbehalten ist (so die herrschende Meinung, vgl. Laband 2 § 58, S. 89 ff.; Meyer-Anschütz § 165 Anm. 10; v. Seydel, Komm. z. RV. S. 140). —

III. Das Verhältnis der beiden Begriffe des Gesetzes (oben I. und II..) zueinander ist nicht das der Identität. Denn es gibt, wie die Beispiele des Gewohnheitsrechts, der Rechtsverordnung (s. unten § 42), oder statutarischen Satzung und andere beweisen, Rechtsnormen, also Gesetze im materiellem Sinne, welche nicht zugleich formelle Gesetze sind. Das Verhältnis ist auch nicht das eines weiteren Begriffes zu dem von ihm eingeschlossenen engeren, wobei der materielle Begriff als der weitere zu denken und von den Gesetzen im formellen Sinne zu behaupten wäre, daß sie stets auch Gesetze im materiellen Sinne sind, immer Rechtsnormen enthalten. Diese Meinung ist aufgestellt worden (v. Martitz, Zorn, bes. Haenel; s. oben S. 152 Anm.), jedoch mit Unrecht. Das konstitutionelle Gesetz ist eine Form der Staatswillensäußerung, welche, wenngleich auf die Rechtssetzung vornehmlich zugeschnitten, doch auch für andere Zwecke geeignet und anwendbar ist. Daß der Gesetzgeber (also z. B. Bundesrat, Reichstag und Kaiser in dem durch RV. Art. 5, 7, 17 geordneten Zusammenwirken) in die seinen Kundgebungen eigne Form auch etwas anderes als Rechtssätze einkleiden darf, verbietet ihm weder ein Natur- oder Vernunftgesetz noch ein Verfassungssatz. Im Gewande des formellen Gesetzes können beispielsweise erscheinen Aussprüche, die nicht nur keine Rechtsnormen, sondern überhaupt keine Normen sind (Gesetze ohne normativen Inhalt, z. B. Eingangsworte[1] und Art. 35 Abs. 2 Satz 2 d. RV.: „Die Bundesstaaten werden ihr Bestreben darauf richten . . ."; weitere Beispiele bei Jellinek, Ges. und Verordn. S. 232), Urteilssprüche (RV. Art. 76 Abs. 2'), Verwaltungsvorschriften und andere Verwaltungsakte. Für gewisse wichtige Verwaltungsakte (also Rechtsgeschäfte, nicht Normen des öffentlichen Rechts) wird die Gesetzesform sogar durch die Verfassungen erfordert: so vor allem für den zentralen Verwaltungsakt der Finanzwirtschaft, den Staatshaushaltsetat (das Budget), durch RV. Art. 69, preuß. VU. Art. 99 (s. unten § 47), für die Aufnahmen von Anleihen und Übernahme von Garantien (RV. Art. 73, preuß. VU. Art. 103), die Verleihung der Rechtsfähigkeit an Religions- und Geistliche Gesellschaften (EBGB. Art. 84, preuß. VU. Art. 13), die Erteilung von Eisenbahnkonzessionen (RV. Art. 41 Abs. 1). Überall stehen in Frage sog. rein formelle Gesetze (legislative Willensäußerungen, welche etwas anderes als Gesetze im materiellen Sinne zum Inhalt haben), eine Erscheinung, welche somit nicht nur denkbar, sondern dagewesen ist und in gewissen Fällen mit verfassungsmäßiger Notwendigkeit eintritt. — Nach alledem verhalten die beiden Gesetzesbegriffe sich zueinander nicht wie zwei sich deckende, auch nicht wie zwei konzentrische, an Größe verschiedene, sondern wie zwei sich schneidende Kreise: was dem Bereiche des einen angehört, kann, muß aber nicht auch in den des anderen fallen. Es gibt Gesetze, welche dieses sind und so heißen der Sache wie der Form nach; es gibt aber auch solche, welche es nur der Sache, und endlich solche, welche es nur der Form nach sind. Die Relation Verordnung (s. unten § 42) abgrenzt, läßt sich dahin zusammenfassen: Jedes Gesetz im materiellen Sinne muß zugleich ein solches im formellen Sinne sein, es sei denn, daß durch ein formelles Gesetz (Verfassung oder einfaches Gesetz) eine andere Form, insbesondere der Verordnungsweg, zugelassen ist. —

Die folgenden Erörterungen verwenden das Wort „Gesetz", soweit nicht das Gegenteil hervorgehoben, überall in dem formellen Sinne des Wortes.

---

[1] Oben S. 65.

§ 40. Der Weg der Gesetzgebung [1].

I. Nach Landesstaatsrecht. Der „Weg der Gesetzgebung", d. h. das Verfahren, welches beim Zustandebringen eines Landesgesetzes im formellen Sinne zu beobachten ist, zeigt ein verfassungsmäßig geordnetes Zusammenwirken von Krone und Landtag. Praktisch-politisch betrachtet ist der Einfluß dieser beiden „gesetzgebenden Faktoren" auf das Ergebnis des Verfahrens gleich groß, und es ist unter diesem Gesichtspunkte eine zutreffende Ausdrucksweise, wenn Art. 62 der preußischen VU. sagt, daß die gesetzgebende Gewalt durch König und Kammer „gemeinschaftlich ausgeübt" werde. Formell aber, rechtlich, überragt der Monarch die Volksvertretung, erscheint er als Herr des Gesetzgebungsgeschäfts. Das Gesetz tritt auf als einseitiger Wille, als „Verordnung" des Monarchen (gemeingültige Verkündigungsformel: „Wir . . . . . verordnen was folgt", s. u. Nr. 4), eine Verordnung freilich, deren Inhalt durch Vereinbarung mit der Volksvertretung bindend festgestellt ist. Die Zustimmung des Landtags ist nach den übereinstimmenden Grundsätzen des deutschen Landesstaatsrechts notwendige Bedingung für den Erlaß des Gesetzes durch den Monarchen; der Wille der Legislative ist, „der Wille des Monarchen, welcher den Konsens der Volksvertretung in sich aufgenommen hat." —

Der Weg der Gesetzgebung gliedert sich der Reihe nach in folgende Abschnitte und einzelne Akte: Initiative, Feststellung des Gesetzesinhalts, Sanktion, Publikation.

1. Der das Verfahren eröffnende Akt der Initiative oder des Gesetzesvorschlags durfte nach den älteren deutschen Verfassungen ursprünglich nur von der Krone, nicht auch von der Volksvertretung ausgehen; das Petitionsrecht (s. oben S. 144) der letzteren in bezug auf Wünsche de lege ferenda ist hier erst durch spätere Verfassungsgesetze in ein formelles Initiativrecht verwandelt worden: so in Bayern 1848, Sachsen 1849, Baden 1869, Württemberg (mit Einschränkungen) 1874, — während Preußen (VU., Art. 64) von Anfang an das „Recht, Gesetze vorzuschlagen" dem Könige sowie jeder der beiden Kammern ebenmäßig zugesprochen hat. In den Staaten mit Zweikammersystem kann die Regierung ihre Gesetzesvorlagen nach Belieben in der Ersten oder Zweiten Kammer oder in beiden zugleich einbringen, nur die Finanzvorlagen einschließlich des Budgets (Staatshaushaltsetats) müssen in den meisten Staaten zuerst bei der zweiten Kammer eingebracht werden (s. oben S. 144, 145), und ist insoweit das Initiativrecht der ersten Kammer sinngemäß ausgeschlossen. Nach manchen Verfassungen (so insbes. der preuß. VU., Art. 64 Abs. 2) dürfen Gesetzvorschläge, welche durch einen Gesetzgebungsfaktor verworfen worden sind, während der parlamentarischen Sitzungsperiode, in welcher die Verwerfung erfolgte, nicht wiederholt werden.

2. Die Feststellung des Gesetzesinhalts erfolgt durch Vereinbarung zwischen Regierung und Landtag, derart, daß die Rechte der zwei bezw. (beim Zweikammersystem) drei Faktoren grundsätzlich gleich sind und kein Faktor einen Anspruch darauf hat, daß die anderen sich seiner Meinung fügen. Insbesondere steht jeder Kammer das Amendierungsrecht zu, d. h. das Recht, die Zustimmung zu der Vorlage von der Annahme der „Amendements" (Abänderungsvorschläge) durch die anderen Faktoren abhängig zu machen. Nur bezüglich der Finanz- und insbesondere Etatsgesetze pflegt der Ersten Kammer das Recht der Amendierung (ganz oder teilweise) versagt und nur das Recht der Annahme oder Ablehnung im ganzen gewährt zu sein (s. oben S. 140). Das Verfahren bei Beratung und Beschlußfassung über die Gesetzesvorlagen in den Kammern richtet sich nach den Vorschriften der Verfassung und der Geschäftsordnung (s. oben S. 109, 144). Die Beschlußfähigkeit der Kammern ist durch die Anwesenheit der verfassungsmäßigen Mindestzahl von Mitgliedern bedingt; die Anwesenden beschließen nach einfacher Stimmenmehrheit. Erschwerende Erfordernisse nach beiden vorbezeichneten Richtungen — Präsenzziffer und Majorität — sind in mehreren Staaten aufgestellt, soweit es sich um Ver-

[1] Laband 2 § 55; G. Meyer-Anschütz, Staatsr. § 158, 163; G. Meyer, Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung; Jellinek, Ges. u. Verordn. S. 312 ff.; Schulze, preuß. Staatsr. 2 11 ff.; Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen (1898); v. Seydel, Bayer. Staatsr. 2 322 ff.; J. Lukas, Über die Gesetzespublikation . . . (1903); Derselbe, Fehler im Gesetzgebungsverfahren (1907); Frormann im Arch. f. öff. R. 14 31 ff.; Pabst, Die Sanktions- und Publikationsfrist für Gesetze (1909); Scheibke, Die Frist für Sanktion und Publikation der Gesetze (1909).

fassungsänderungen handelt; so verlangen die Verfassungen Bayerns (Tit. X § 7), Sachsens (§ 152), Badens (§ 64, 73) Zweidrittelmajorität bei Anwesenheit von drei Viertel der Mitglieder in beiden Kammern. Württemberg (§ 176) begnügt sich mit Zweidrittelmehrheit bei gewöhnlicher Präsenz, Preußen sogar mit einfacher Mehrheit, fordert jedoch — VU. Art. 107 — zwei Abstimmungen in beiden Häusern des Landtags, zwischen denen ein Zeitraum von wenigstens 21 Tagen liegen muß.

3. Der zwischen Krone und Landtag vereinbarte Gesetzesinhalt ist, insbesondere auch in dem Falle, wenn die Regierungsvorlage unverändert die Genehmigung der Kammern erhalten hat, noch nicht Gesetz. Um es zu werden, bedarf er der Sanktion durch den Monarchen. Die Sanktion ist der staatsrechtlich bedeutsamste Schritt auf dem Wege der Gesetzgebung, der eigentlich zentrale Akt des Verfahrens, denn durch sie erst tritt dem Gesetzesinhalt der Gesetzesbefehl hinzu, wird Gesetz, was bis dahin nur Gesetzentwurf war.

Die Sanktion steht dem Monarchen ausschließlich zu. Ihr Gegenstand ist der mit dem Landtage vereinbarte Gesetzesinhalt als Ganzes. Sie kann nur ganz erteilt oder ganz verweigert, nicht aber teilweise gegeben, auch nicht mit Bedingungen verbunden werden. Das Recht des Monarchen, die Sanktion schlechthin zu verweigern, schließt das Recht ein, sie zurzeit zu verweigern, — ihre Erteilung hinauszuschieben. Und zwar auf unbestimmte Zeit, es sei denn, daß Verfassung oder Gesetz ausdrücklich ein anderes anordnen, wie z. B. nach bayerischem Recht (Gesetz über den Geschäftsgang des Landestages, vom 19. Januar 1872, Art. 40) die Sanktion spätestens bei Schluß des Landtags im „Landtagsabschiede" zu erteilen oder zu verweigern ist. Dem Staatsrecht der übrigen (größeren) deutschen Einzelstaaten sind solche Zeitschranken fremd. Die Meinung, welche die Sanktion von Gesetzen nach Schluß der Session, in der sie verabschiedet wurden, oder nach Schluß der Legislaturperiode für unzulässig hält (v. Roenne, Schulze, G. Meyer), verwechselt das politisch Wünschenswerte mit dem rechtlich Notwendigen [1].

Die Sanktion kann zurückgenommen werden, aber nur solange das Gesetz noch nicht für den Monarchen selbst bindend und unverbrüchlich, solange es noch nicht publiziert ist (s. unten, 4). Die Erteilung der Sanktion geschieht durch Unterzeichnung der Gesetzesurkunde seitens des Monarchen. Diese Unterzeichnung — ein Regierungsakt, welcher wie jeder andere ministerieller Kontrasignatur bedürftig ist, bezweckt und bewirkt uno actu ein Dreifaches: die Sanktion, die Ausfertigung der Gesetzesurkunde — unter unwiderleglich beweiskräftiger Bescheinigung der Legalität des Zustandekommens und der Authentizität des Gesetzestextes — und den Befehl zur Vornahme der Verkündigung.

4. Die Verkündigung (Publikation) bringt das Gesetzgebungsverfahren zum Abschluß. Läßt die Sanktion das Gesetz entstehen, so macht erst die Verkündigung es verbindlich für jeden, den es angeht. Die Verkündigung erfolgt, unter Verantwortlichkeit der Minister, welche die Gesetzesurkunde kontrasigniert haben, durch Abdruck der letzteren in dem gesetzlich hierzu bestimmten amtlichen Blatt (Gesetzsammlung, Gesetz- und Verordnungsblatt, Regierungsblatt usw.) mit Anwendung einer dem Gesetzestext voraufgehenden solennen Formel (Publikationsformel), welche nach der Vorschrift mancher Verfassungen die Zustimmung des Landtags (auch wohl die Anhörung des Staatsrats oder Staatsministeriums) erwähnen muß. Das Gesetz tritt in Ermangelung einer besonderen von ihm selbst getroffenen Zeitbestimmung an demjenigen Tage in Kraft, welcher durch allgemeines Gesetz für das Inkrafttreten der Landesgesetze festgesetzt ist (z. B. preuß. Ges. vom 16. Februar 1874: die Gesetze treten mit Ablauf des 14. Tages nach Ausgabe des betreffenden Stückes der Gesetzsammlung in Kraft). Fehlt es an solchen allgemeinen Vorschriften und an einer besonderen Bestimmung im Einzelfalle, so tritt das Gesetz sofort, d. h. mit dem Augenblick der Publikation in Kraft.

II. Nach Reichsstaatsrecht. — „Die Reichsgesetzgebung wird", so sagt die RV. in ihrem fünften Artikel, „ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend."

[1] Sie ist auch in der Staatspraxis nicht anerkannt. Vgl. Laband 2 35 und DJZ. 1904, 321 ff. — Ein Endtermin kann der Sanktion aber dadurch gesetzt sein, daß das vereinbarte Gesetz den Tag seines Inkrafttretens entsprechend bestimmt („dieses Gesetz tritt spätestens am ... in Kraft").

Dies „ausreichend" will in erster Linie die staatenbündische Vorstellung abschneiden, als bedürfte es zum Zustandebringen eines Reichsgesetzes noch einer irgendwie gearteten Tätigkeit der Landesstaatsgewalten. Die bundesstaatliche Unmittelbarkeit der Reichsgesetzgebung (s. oben S. 67, unten § 41) wollte scharf betont, nicht aber gesagt sein, daß das Reichsgesetz schon dann in Kraft und Geltung tritt, wenn über seinen Inhalt Einigkeit zwischen Bundesrat und Reichstag hergestellt ist. Zum Abschluß des legislativen Prozesses bedarf es vielmehr erst noch der Sanktion des Gesetzes durch den Bundesrat (RV. Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1), der Ausfertigung und der Verkündigung (Art. 17 und 2) durch den Kaiser. Die Faktoren der Reichsgesetzgebung sind also der Bundesrat und der Reichstag, denen, mit der mehr formalen Kompetenz eines Ausfertigungs- und Verkündigungsorgans, der Kaiser hinzutritt. Die Gliederung des Gesetzgebungsverfahrens ist die gleiche wie bei der Landesgesetzgebung, nur daß der Akt der Ausfertigung, welche dort mit der Sanktion in eins zusammenfällt, hier durch Übertragung an ein besonderes Organ, den Kaiser, individualisiert ist und selbständige Gestaltung gewinnt.

Im einzelnen ist folgendes zu bemerken. Die Initiative steht sowohl dem Bundesrate als dem Reichstage zu, letzterem namentlich auch (nach der richtigen Auslegung des Art. 23 RV., vgl. v. Seydel, Komm. S. 202) in bezug auf Verfassungsänderungen, ferner — nach einem in der Wissenschaft zuweilen bestrittenen, in der Praxis aber anerkannten Gewohnheitsrechtssatz — den Kaiser, diesem jedoch nur dem Bundesrate, nicht jedoch (wegen RV. Art. 7 Nr. 1 und Art. 16) dem Reichstage gegenüber zu. Die Feststellung des Gesetzesinhalts erfolgt durch übereinstimmenden Mehrheitsbeschluß von Bundesrat und Reichstag; an den Verhandlungen des Reichstags beteiligt sich der Bundesrat durch Vertreter, die von ihm (nicht vom Kaiser) aus seiner Mitte delegiert oder anderweit ernannt werden (Art. 16, vgl. auch Art. 9 Satz 1 RV.). Im weiteren Fortgange des legislativen Verfahrens gelangt der vom Reichstage genehmigte Gesetzentwurf zur Sanktion an den Bundesrat (RV. Art. 7 Ziff. 1), welch letzterer hier, namentlich in bezug auf Verweigerung, Aufschub und Zurücknahme der Sanktion, genau ebenso gestellt ist wie die Krone bei der Landesgesetzgebung (abgesehen von dem Mangel einer ministeriellen Verantwortlichkeit, s. oben S. 98, 126). Die Sanktionsbeschlüsse des Bundesrats können in der Regel mit einfacher Stimmenmehrheit (Art. 7 Abs. 3 RV.), bei Verfassungsänderungen jedoch nicht gegen 14 widersprechende Stimmen (RV. Art. 78 Abs. 1) und in den Fällen RV. Art. 5 Abs. 2, 78, Abs. 2 nicht gegen die Stimme Preußens bezw. der reservatberechtigten Staaten (oben S. 77, 100) gefaßt werden. Das sanktionierte Gesetz ist demnächst vom Kaiser unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers urkundlich auszufertigen: Art. 17 RV. Das Wesen der Ausfertigung ist hier kein anderes wie bei der Landesgesetzgebung (s. vorige Seite). Ausfertigen heißt beurkunden. Was beurkundet werden soll, ist die Legalität des Gesetzgebungsverfahrens und die Echtheit des Gesetzestext, insbesondere die Übereinstimmung des vom Bundesrate sanktionierten Gesetzesinhalts mit den Beschlüssen des Reichstags. Diese Punkte sind vor der Ausfertigung zu prüfen. Finden sich Anstände, so ist die Ausfertigung bis zu deren Behebung[1] zu verweigern, denn es versteht sich, daß die Verfassung dem Kaiser eine Falschbeurkundung nicht zumuten will. Andernfalls ist die Ausfertigung zu erteilen und der Reichskanzler haftet verantwortlich dafür, daß diese kaiserliche Pflicht erfüllt wird. Ein Veto gegen die Beschlüsse von Bundesrat und Reichstag hat dem Kaiser durch Art. 17 RV. nicht beigelegt werden wollen (vgl. zur Bekräftigung dieser in der Wissenschaft herrschenden Meinung Bismarck, G. und E. II, 306). Die in der kaiserlichen Ausfertigung liegende Bescheinigung der Echtheit und Gültigkeit des Gesetzes kann von keinem, den das Gesetz angeht — Gerichte, Verwaltungsbehörden, Untertanen — einer Überprüfung und Beanstandung unterzogen werden. Unberührt aber bleibt das Recht des Bundesrates und Reichstags, die konstitutionelle Verantwortlichkeit des Kanzlers aus Anlaß einer rechtswidrigen Gesetzesausfertigung geltend zu machen. — In der Ausfertigung liegt zugleich der Befehl zur Verkündigung des Reichsgesetzes. Letztere geschieht gemäß Art. 2 RV. „von Reichswegen" — womit wiederum die unmittelbare Wirkung der Befehle des Reichsgesetzgebers s. oben S. 67 und 158 hervorgehoben ist — vermittels eines Reichsgesetzblattes. Das Reichsgesetz tritt in Ermangelung anderweiter Festsetzung mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages, an welchem das betreffende Stück des RGBl. ausgegeben wurde, in Kraft. —

[1] Darüber, ob Mängel, welche der Ausfertigung entgegenstehen, vorhanden sind, entscheide der Kaiser unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers frei und selbständig.

Lediglich eine besondere Kategorie der formellen Reichsgesetze sind die mehrfach erwähnten Landesgesetze für Elsaß-Lothringen (oben 117). Sie wurden nach dem Gesetz vom 2. Mai 1877 (oben 117) vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrates erlassen, wenn der Landesausschuß ihnen zugestimmt hat. „Erlassen" bedeutet soviel wie „sanktionieren". Dem Kaiser steht also, abweichend von seiner Stellung im Prozeß der gemeingültigen Reichsgesetzgebung, hier das Sanktionsrecht zu. Hieran ist auch, nachdem das G. über die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911 (oben 117) den Bundesrat ausgeschaltet und den Landesausschuß durch den Landtag ersetzt hat, nichts geändert. Innerhalb des Bereichs der elsaß-lothringischen Landesgesetzgebung steht das Initiativrecht dem Kaiser sowie jeder der beiden Kammern des Landtags zu. Die Feststellung des Gesetzesinhalts erfolgt durch Vereinbarung zwischen Kaiser und Landtag, die Sanktion, Ausfertigung und Publikation (Gesetzblatt für Elsaß-Lothringen) durch den Kaiser (VerfG. vom 31. Mai 1911 Art. II, § 5.).

§ 41. Reichs- und Landesgesetzgebung [1].

Das Recht zur Gesetzgebung ist dem Reiche durch Art. 2 seiner Verfassung eingeräumt „innerhalb des Bundesgebietes", „nach Maßgabe des Inhalts dieser Verfassung" und „mit der Wirkung, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen".

„Innerhalb des Bundes-(d. h. Reichs)gebietes," bedeutet, daß die Gesetzgebungshoheit des Reiches sich über sein ganzes Gebiet erstreckt, — womit aber nicht gesagt ist, daß Reichsgesetze immer nur für das ganze Reichsgebiet und nicht auch für einzelne Teile desselben erlassen werden dürfen. Die Reichsgesetze gelten territorial (quod est in territorio, est de territorio) und erfassen mit ihrer verbindlichen Kraft jeden, den sie angehen: nicht nur die Einzelstaaten als solche, sondern in unmittelbarer Wirksamkeit (s. oben S. 67) auch die Untertanen.

„Nach Maßgabe des Inhalts der Verfassung". Hiermit ist die gesetzgebende Gewalt des Reichs gegenständlich beschränkt auf den Gesamtumfang der Reichskompetenz (s. oben § 511), wie er sich aus dem Inhalt der Verfassung ergibt. „Inhalt" in diesem Sinne sind nicht nur die besonderen und ausdrücklichen Kompetenzzuweisungen der RV., insbesondere Art. 4 das., sondern auch die allgemeinen, wiewohl in der RV. nicht ausgesprochenen Grundsätze über Wesen und Inhalt der Reichsgewalt. Daß beispielsweise das Reich kompetent ist, sein Behördensystem, seinen Beamtendienst gesetzgeberisch zu ordnen, bedarf nicht der Begründung durch eine ausdrückliche Verfassungsklausel, sondern folgt aus dem Charakter der Reichsgewalt, aus der Staatlichkeit des Reichs.

Damit, daß dem Reiche in Ansehung einer bestimmten Materie („Angelegenheit") im Sinne des Art. 4 RV.) das Recht zur Gesetzgebung zusteht, ist ohne weiteres noch nicht gesagt, daß ihm dieses Recht ausschließlich zusteht. „Ausschließlich" ist und heißt eine Gesetzgebungskompetenz des Reichs dann und insoweit, als schon durch das Inkrafttreten dieser Kompetenz, also vom Geltungsbeginn der Reichsverfassung an, die gleichinhaltliche Kompetenz der Einzelstaaten aufgehoben ist. Die Ausschließlichkeit ist demnach eine Eigenschaft nicht nur der Reichsgesetzgebung, d. h. der einzelnen Reichsgesetze, sondern des Rechts des Reichs zur Gesetzgebung. Ausschließlichkeit bedeutet Unzuständigkeit der Landesgesetzgebung. Solche Ausschließlichkeit bedarf besonderer Begründung. Die Begründung kann gegeben sein entweder durch die Natur der Sache oder durch ausdrückliche Bestimmungen der Reichsverfassung.

1. Der Natur der Sache nach fallen in den ausschließlichen Vorbehalt der Reichsgesetzgebung alle Materien, welche, den Machtbereich des Einzelstaates überragend, einen für jedes Landesgesetz unmöglichen Inhalt aufweisen. Hierher gehört das gesamte Verfassungsrecht des Reichs im weitesten (alle Normen über die Organisation des Reichs umfassenden) Sinne, hierher die Ordnung des Reichsdienstes, des Reichshaushalts, der Reichsanstalten (daher ausschließliches Gesetzgebungsrecht des Reichs in Sachen der Kriegsmarine, RV. Art. 53, sowie der Reichspost und -telegraphie, Art. 48), des Reichslandes, der Schutzgebiete.

---

[1] Laband 2 § 59; G. Meyer § 167; Haenel, Staatsr. 1 238 ff.; v. Seydel, Komm. z. RV. S. 40 ff.; Zorn, Staatsr. 1 421 ff.; Anschütz in Fleischmann-Stengels Wörterbuch Art. „Gesetz", S. 217.

2. Abgesehen von diesen selbstverständlichen Fällen kann die Gesetzgebungskompetenz des Reichs nur durch besondere und ausdrückliche Verfassungsvorschriften zur Ausschließlichkeit erhoben werden. Solche Verfassungsvorschriften sind: Art. 35 und 40 RV. (Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung von Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Zucker, über alle in den Zollvereinsverträgen geordneten Materien), Art. 52 Abs. 2 und 3 (Rechtsverhältnisse der besonderen Post- und Telegraphenanstalten Bayerns und Württembergs), Art. 61 (Militärgesetzgebung; s. hierüber unten § 46).

In allen anderen, nicht unter die vorstehend zu 1 und 2 bezeichneten Gesichtspunkte fallenden Angelegenheiten wird die „Landesgesetzgebung" als Gegenstand eines rechtlichen Könnens der Einzelstaaten nicht schon dadurch ausgeschaltet, daß das Reich eine ebenmäßige Kompetenz besitzt, sondern nur und erst dadurch, daß das Reich *von dieser Kompetenz Gebrauch macht*, und zwar in der erkennbaren Absicht Gebrauch macht, die betreffende Materie *erschöpfend zu ordnen*. Ob letzteres zutrifft, ob der Reichsgesetzgeber seinen Gegenstand hat erschöpfend behandeln — „kodifizieren" — wollen, ist eine Frage des einzelnen Falles. „Kodifikationen" in diesem Sinne sind namentlich die Gesetzbücher des Reiches über Privat-, Straf- und Prozeßrecht: das BGB., HGB., StrGB., die StrPO., ZPO., KonkO.; sie setzen in betreff ihrer Materien nicht sowohl die Landesgesetze als die Kompetenz der Länder zur Gesetzgebung außer Kraft, soweit nicht in ihrem Text oder in dem ihrer „Einführungsgesetze" (vgl. z. B. EinfG. z. BGB., Art. 55 ff., z. StrGB. Art. 2) ein anderes bestimmt, d. h. ein ausdrücklicher Vorbehalt für die Landesgesetzgebung getroffen ist. Soweit das Reichsgesetz nicht erschöpfend sein will, bleibt die Kompetenz der Landesgesetzgebung bestehen, können also die reichsrechtlichen Vorschriften durch landesrechtliche *ergänzt*, freilich aber nicht *abgeändert werden*.

Denn die Reichsgesetze gehen nach Art 2 RV. den Landesgesetzen vor. Der Sinn des Art. 2 ist der, daß nicht nur jeder formell-legislative Akt der Reichsgewalt, sondern überhaupt jede auf deren (ausdrücklichen oder stillschweigenden) Willen zurückzuführende Rechtsnorm jeder Norm des Landesrechts vorgeht. „*Reichsrecht bricht Landesrecht*", es sei denn, daß es sich selbst ausnahmsweise in einzelnen Satzungen eine nur subsidiäre, dem Landesgesetz den Vortritt lassende Geltung beilegt. Es „bricht" also nicht nur das formelle Reichs- das formelle Landesgesetz, sondern auch die Reichsverordnung das formelle Landes-(einfache oder Verfassungs-) Gesetz. Auch das *Gewohnheitsrecht* ist durch den Ausdruck „Gesetz" hier nicht ausgeschlossen, sondern eingeschlossen; partikulares Gewohnheitsrecht kann niemals dem Reichsgesetze gegenüber derogatorische Kraft äußern).

Der Verfassungssatz, daß die Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen, ist nicht gleichbedeutend mit dem Rechtssprichwort: lex posterior derogat priori, sondern besagt ein mehreres. Er will nicht den Vorrang der späteren Entstehungszeit unter gleichwertigen Rechtsquellen, sondern den Vorrang der Rechtsquelle „Reichsgesetz" *als solcher* statuieren. Das Reichsgesetz geht dem Landesgesetz nicht vor, weil und soweit es das spätere Gesetz, sondern, auch wenn es das frühere, weil es das *Reichs*gesetz ist. Der Vorrang des Reichsgesetzes ist ein absoluter auch insoweit, als er nicht abgeschwächt wird durch den Auslegungsgrundsatz über das Zurücktreten der lex generalis vor der lex specialis. Auch diese Regel kann, wie die vorhin erwähnte von der lex posterior, nur bei der Konkurrenz gleichwertiger Rechtsquellen zur Anwendung kommen, das Reichsgesetz ist aber dem Landesgesetz nicht gleichwertig, sondern überlegen: es ist ihm gegenüber der stärkere, höhere Wille.

Die Wirkung, daß das mit dem Reichsgesetz inhaltlich konkurrierende Landesrecht aufgehoben wird und nicht neu entstehen kann, tritt durch den Erlaß des Reichsgesetzes von selbst, von Verfassungs wegen (Art. 2 RV.) ein, ohne daß es einer ausdrücklichen Erklärung bedürfte. Die Außerkraftsetzung des Landesrechts trifft letzteres ohne Unterschied, ob es dem Reichsgesetz materiell widerspricht oder mit ihm materiell übereinstimmt. Ein Landesgesetz, welches dem Reichsgesetz zuwiderläuft, ist nichtig. Ein Zuwiderlaufen liegt nicht nur vor, wenn das Landesgesetz andere Vorschriften aufstellt wie das Reichsgesetz, sondern auch dann, wenn es dessen Vorschriften wiederholt, sowie endlich dann, wenn es Vorschriften enthält, deren Erlaß durch die Landesgesetzgebung das Reichsgesetz verboten hat (negative Direktive für die Landesgesetzgebung). Gleichfalls nichtig und unverbindlich ist die Auslegung oder Erläuterung von Reichsgesetzen durch Landesgesetze. Unter diesen Gesichtspunkten fallen namentlich auch Bestimmungen der Landes-Ausführungs-

gesetze zu Reichsgesetzen, welche die durch das Reichsgesetz beseitigten landesrechtlichen Normen in der Absicht vollständiger Aufzählung einzeln bezeichnen. Eine solche Aufzählung würde der Pflicht des Richters, selbständig die Landesgesetze auf etwaige Widersprüche mit den Reichsgesetzen zu prüfen und im Falle des Widerspruchs dem Landesrecht die Anwendung zu versagen, keinen Abbruch tun können. (Noch viel weniger könnte das hiermit bezeichnete Prüfungsrecht landesgesetzlich allgemein beschränkt werden; Bestimmungen wie Art. 106 Abs. 2 der preuß. Verfass.-Urkunde sind hier nicht anwendbar.)

Reichsgesetzwidrige Landesgesetze für nichtig zu erklären, ist ebenso Recht des Reichs wie „Bundespflicht" (Art. 19 RV.) des betreffenden Einzelstaates. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichs- und Landesregierung über den Fortbestand oder die Zulässigkeit einer landesrechtlichen Bestimmung tritt die im Art. 7 Ziff. 3 RV. vorgesehene Beschlußfassung des Bundesrates ein (s. hierüber oben § 12).

Nur dem Namen nach „Landesgesetze", in Wahrheit aber und der Sache nach Reichsgesetze sind die sog. Landesgesetze für Elsaß-Lothringen (oben 117, 118), d. h. die auf dem oben geschilderten Wege erlassenen Gesetze, welche nur für das Reichsland Geltung haben und sich auf Gegenstände beziehen, deren Regelung im übrigen Reichsgebiete der Landesgesetzgebung zusteht. Daß es sich bei diesen Gesetzen nur um eine besondere Spielart der Reichsgesetze handelt und handeln kann, folgt aus der — oben § 24 erörterten — rechtlichen Natur des Reichslandes: Elsaß-Lothringen ist kein „Land" im staatsrechtlichen Sinne, d. h. kein Einzelstaat des Reichs, sondern nur eine Provinz des letzteren, in welcher eine von der Reichsgewalt verschiedene Landesstaatsgewalt nicht besteht, also auch eine Landesgesetzgebung in diesem Sinne nicht bestehen kann.

§ 42 Das Verordnungsrecht [1].

Unter Verordnungen versteht man im konstitutionellen Staate allgemeine Vorschriften, welche von dem Träger oder den Organen der vollziehenden Gewalt ausgehen. Zwei Momente kennzeichnen den Begriff: der Ursprung aus dem Willen der vollziehenden Gewalt (Verwaltung) und das Merkmal der Allgemeinheit (abstrakten Fassung), sie heben ihn gegensätzlich ab einerseits von dem Begriffe des Gesetzes i. f. S. (Akt der Legislative, s. oben S. 152), anderseits von dem der Verfügung: des lediglich den konkreten Einzelfall erfassenden und ordnenden Verwaltungsakts.

Die Verordnung ist eine im Verwaltungswege ergehende allgemeine Anordnung der Staatsgewalt, die Kompetenz zum Erlaß solcher Anordnungen, — das Verordnungsrecht im subjektiven Sinne oder die Verordnungsgewalt sonach formell eine Funktion der Verwaltung („vollziehenden Gewalt"). Daraus folgt, daß die rechtlichen Schranken der Verordnungsgewalt grundsätzlich zusammenfallen müssen mit den Grenzen der vollziehenden Gewalt überhaupt. Die Verordnungsgewalt ist gegenständlich nicht enger begrenzt, reicht aber auch nicht weiter als der allgemeine Wirkungskreis der Verwaltung: alles das, aber auch nur das, was Träger und Organe der vollziehenden Gewalt (Staatsoberhaupt und Behörden) im Verwaltungswege bewirken dürfen, können sie zum Gegenstand einer Verordnung machen. Denn „wer das Recht der Verfügung hat, besitzt auch das Recht, diese Verfügungen abstrakt und allgemein zu fassen; mit anderen Worten, wer das Recht der Einzelverfügungen hat, darf auch Verordnungen erlassen" (Jellinek G. und V. 375), — mit der selbstverständlichen Maßgabe, daß dieses „Dürfen", diese generalisierende Tätigkeit nicht dazu benutzt werden kann, um die der Verwaltung als solcher gesetzten Rechtsschranken zu überspringen, insbesondere die Untertanen dem Gesetze zuwider (contra legem) oder ohne gesetzliche Grundlage (ultra legem) mit Verpflichtungen zu belasten.

[1] Laband 2 85 ff., 165 ff., 182 ff.; Meyer-Anschütz §§ 159—161, 165; Jellinek, Gesetz und Verordn. S. 56 ff., 84 ff., 122 ff., 366 ff.; Haenel, Staatsr. 1 271 ff. und Studien 2 177 ff.; v. Seydel, Bayer. Staatsr. 2 327 und Komm. z. RV. S. 138 ff.; Otto Mayer, Verwaltungsrecht 1 67 ff.; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen (2. Aufl. 1895); Arndt, Das Verordnungsrecht des Deutschen Reichs auf der Grundlage des preußischen (1884), und Das selbständige Verordnungsrecht (1902); Bornhak, preuß. Staatsr. (2. Aufl., 1 461 ff., 538 ff.; Zorn, Reichsstaatsr. 1 401 ff., 481 ff.; Anschütz, Begriff der gesetzgebenden Gewalt (2. Aufl. 1901); das. Note 5, 6, 8, 22—55 weitere Literaturangaben.

Insoweit, wohlverstanden, die Verordnung nicht nur formell (nach dem Subjekt und der Form des Erlasses), sondern auch inhaltlich, *materiell* nicht anderes, nicht ein mehreres darstellen will als einen Verwaltungsakt, bedarf das Verordnungsrecht keiner besonderen verfassungs- oder gesetzmäßigen Begründung: Verordnungen in diesem *materiellen* Sinne, *Verwaltungsverordnungen*, zu erlassen, ist eine in der „vollziehenden Gewalt" von selbst inbegriffene Funktion. So ist es z. B. ohne Frage Beruf und Pflicht der Verwaltung, für Vollzug und richtige Handhabung der Gesetze zu sorgen nicht allein durch Verfügungen im Einzelfall, sondern, soweit erforderlich und zweckdienlich, auch durch *verordnungs*mäßige, d. h. *allgemeine* Anordnungen, wie namentlich durch Erlaß von Dienstanweisungen (Instruktionen) an die zuständigen Behörden und Beamten. Das Recht der Verwaltungsverordnungen (über deren Haupttypen und Arten s. weiter unten) steht sonach der Staatsregierung und ihren Organen nicht nur dort zu, wo es die Verfassung ausdrücklich erwähnt [1], sondern auch dort, wo Verfassung und Gesetze darüber schweigen [2].

Ganz verschieden von den bisher besprochenen Verwaltungsverordnungen sind die *Rechtsverordnungen*: Verordnungen, welche Normen enthalten, deren Erlaß an und für sich, nach den allgemeinen Grundsätzen der konstitutionellen Gewaltenteilung, Sache der vollziehenden Gewalt *nicht*, sondern der Legislative vorbehalten ist, also *Rechtsnormen* (oben S. 151—154). Die Rechtsverordnung ist nur der Form nach eine Verordnung, der Sache nach ein Gesetz: ein Gesetz im materiellen Sinne, welches von einem anderen erlassen ist als von dem konstitutionellen Gesetzgeber, eine Rechtsnorm, welcher die Form des Gesetzes fehlt. Dieses Fehlen kann niemals selbstverständlich sein, bedarf vielmehr überall einer besonderen verfassungs- oder gesetzmäßigen Begründung. Denn, wie oben S. 152 ff. näher erörtert, die rechtssatzmäßige Regulierung aller Willensbeziehungen (zwischen den einzelnen untereinander und zwischen Staat und einzelnen) ist nach dem Verfassungsrecht der Einzelstaaten wie des Reiches der Legislative ebenso vollständig wie ausschließlich übertragen. Aus der Innehabung der vollziehenden Gewalt kann an sich nicht die Befugnis zur Änderung oder Ergänzung der Rechtsordnung gefolgert werden. Die vollziehende Gewalt kann vielmehr, wie jedermann außer dem Gesetzgeber, zu jener Befugnis nur gelangen durch Delegation seitens des Gesetzgebers. Anders ausgedrückt: *Rechtsverordnungen sind nur mit gesetzlicher Ermächtigung zulässig.* (Die nähere wissenschaftliche Begründung dieses Satzes ist gegeben: auf allgemeiner, rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage insbesondere von *Jellinek* [1]; nach Reichsstaatsrecht von *Laband*, *Haenel*, v. *Seydel*, für Preußen von *Anschütz*, für Bayern von v. *Seydel*, in den oben S. 151, 152 Anm. angeführten Schriften.)

Der Unterschied zwischen Verwaltungs- und Rechtsverordnung ist nach dem vorstehend Gesagten dieser: Verwaltungsverordnungen sind Verordnungen, welche Einrichtungen und Tätigkeit des Staates innerhalb der Schranken des geltenden Rechts regeln. Sie betreffen Interna des Staatsorganismus, erzeugen Gehorsamspflichten lediglich dienstlicher Natur (auf seiten des unteren Staatsorgans gegenüber dem höheren); in Freiheit und Eigentum der Untertanen greifen sie nicht ein. Ihr Erlaß bedarf gesetzlicher Ermächtigung nicht. Rechtsverordnungen sind solche, welche mit Gebot oder Verbot an die Untertanen sich wenden und in deren Freiheit und Eigentum (Rechtsstand) eingreifen. Sie können nur mit gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden. Die Ermächtigung kann enthalten sein in der Verfassung oder in einem einfachen Gesetz. Auch *vor*konstitutionelle Gesetze (Gesetze des absoluten Staates) können heute noch als Titel zum Erlaß

---

[1] Vgl. preuß. VU. Art. 45: „Dem Könige allein steht die vollziehende Gewalt zu .... Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt die zu deren Ausführung nötigen Verordnungen". Noch allgemeiner gefaßt sind die entsprechenden Bestimmungen der sächs. und bad. VU.; Sachsen (§ 87): „Der König erteilt die zu deren (der Gesetze) Vollziehung und Handhabung erforderlichen, sowie die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte fließenden Verfügungen und Verordnungen"; bad. VU. § 66: „Der Großherzog ... erläßt die aus dem Aufsichts- und Verwaltungsrechte abfließenden ... Verfügungen, Reglements und allgemeinen Verordnungen".

[2] — wie in Bayern (v. *Seydel*, Bayer. Staatsr. 2 327) und Elsaß-Lothringen. Das Verwaltungsverordnungsrecht in elsaß-lothringischen Landesangelegenheiten steht dem *Kaiser* zu als integrierender Teil der vollziehenden Gewalt, welche ihm mit der gesamten „Staatsgewalt" im Reichslande durch RG. vom 9. Juni 1871, § 3 (oben § 24) übertragen ist.

von Rechtsverordnungen in Frage kommen (Jellinek, G. und V. 373, Anschütz, Gegenwärt. Theorien 174, 175).

Die wichtigsten Arten der Verwaltungsverordnungen sind die Organisationsverordnungen, die Anstaltsordnungen und die Dienstanweisungen (Instruktionen).

1. Die Organisationsverordnungen haben zum Gegenstand die Einrichtung der Staatsbehörden. Sie sind Äußerungen der Organisationsgewalt. Diese gehört nach der verfassungsmäßigen Gewaltenteilung nicht zur Legislative, sondern zur Exekutive, steht daher, auch wenn sie verordnungsmäßig, d. h. durch abstrakte Anordnungen, gehandhabt wird, der vollziehenden Gewalt nur insoweit nicht zu, als die Organisation bestimmter Arten von Behörden (man denke namentlich an die Gerichtsverfassung!) gesetzlich festgelegt oder dem Gesetzgebungswege durch ausdrückliche Bestimmung vorbehalten ist. Rechtsverordnungen sind die Organisationsverordnungen deshalb nicht, weil sie nicht in Freiheit und Eigentum der Untertanen eingreifen, mit anderen Worten nicht neue Rechte der Staatsgewalt gegenüber jenen begründen, sondern nur die zur Ausübung der bestehenden Rechte zuständigen Stellen bezeichnen. Eine mittelbare, aber sehr wirksame Schranke erwächst der Organisationsgewalt, also auch dem organisatorischen Verordnungsrecht der Regierung, aus dem Budgetrecht der Volksvertretung, sofern die Verfügbarkeit der für eine organisatorische Neuerung erforderlichen Geldmittel von der parlamentarischen Bewilligung abhängig ist (s. unten § 47. Zum Vorstehenden vgl. auch die Erklärung der königl. preußischen Staatsregierung vom 30. Januar 1869, bei Anschütz, Gegenwärt. Theorien S. 156 ff.).

Das Landesstaatsrecht behält den Erlaß von Organisationsverordnungen dem Monarchen in der Regel ausschließlich vor. Im Reiche, d. h. in bezug auf die Organisation der Reichsbehörden, wird man diese Kompetenz theoretisch im Prinzip dem Bundesrate zusprechen müssen: nicht zwar im Hinblick auf RV. Art. 7, Ziff. 2, denn mit den dort genannten „Einrichtungen, welche zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlich sind, dürften nicht unmittelbare Reichsorgane, vielmehr einzelstaatliche Organe (z. B. Zollämter) gemeint sein, sondern wegen der allgemeinen verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesrats (s. oben S. 94, 97), kraft deren ihm die Ausübung aller Reichshoheitsrechte zusteht, soweit sie nicht anderen Reichsorganen, insbesondere dem Kaiser, übertragen ist. Doch ist diese organisatorische Kompetenz des Bundesrates kraft einer zum Gewohnheitsrecht gewordenen feststehenden Übung auf den Kaiser übertragen, welcher das Recht, die Organisation der Reichsbehörden zu bestimmen, nicht nur insoweit, als es ihm ausdrücklich delegiert ist (RV. Art. 50, Post- und Telegraphenbehörden, Art. 53, Kriegsmarine), sondern auch sonst und überhaupt ausübt, wie denn insbesondere die obersten Reichsverwaltungsbehörden (Reichsämter, vgl. oben 114) durch Kaiserliche, nicht durch bundesrätliche Verordnungen eingerichtet worden sind.

2. Die Anstaltsordnungen betreffen die Staatsanstalten, z. B. Unterrichtsanstalten, wissenschaftliche und Kunstinstitute, Verkehrsanstalten. Wo eine Staatsanstalt ist, da gibt es für die „vollziehende Gewalt" etwas zu verwalten, und wo verwaltet wird, ist überall auch Gelegenheit gegeben, allgemeine Bestimmungen, also Verordnungen, zu erlassen, welche die Interna der Anstalt: Zweck und Aufgabe, Organisation und Administration, innere Ordnung und Disziplin regeln, welche namentlich auch die Bedingungen feststellen, unter denen das Publikum die Anstalt benutzen und ihre Leistungen beanspruchen darf. Rechtsnormen sind dies nicht, denn es fehlt das Unterscheidungsmerkmal der Rechtsnorm: der Eingriff in Freiheit und Eigentum. (Besondere Rechte der Anstalt gegenüber Freiheit und Eigentum der Untertanen kann die Anstaltsordnung nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung schaffen.) Eine Norm, welche die Benutzung öffentlicher Anstalten nach Art, Maß, Zeit, Preis (Gebührentarif!) regelt, greift nicht rechtssatzmäßig in Freiheit und Eigentum der einzelnen ein, oktroyiert diesen nichts, offeriert ihnen vielmehr die Vorteile einer gemeinnützigen Einrichtung nach Maßgabe gewisser Voraussetzungen oder Gegenleistungen. Dergleichen Bestimmungen (Beispiel: Postordnung für die Reichspost, geltende Fassung vom 20. März 1900; Betriebsordnungen und Tarifreglements der Staatseisenbahnen; Benutzungs- und Besuchsordnungen der Bibliotheken und Museen, Universitätsstatuten, Lehrpläne für die öffentlichen Schulen) zu treffen, ist in dem allgemeinen Verwal-

tungsauftrag der Staatsregierung von selbst enthalten, an und für sich daher nicht Gesetzgebungs-, sondern Verordnungssache.

3. Die Dienstanweisung (Instruktion) ist eine Äußerungsform des Verhältnisses der Über- und Unterordnung (Hierarchie) der Verwaltungsorgane. Sie ist nichts als ein verallgemeinerter Dienstbefehl. Dienstanweisungen kann nicht nur der Monarch als Herr des gesamten Staatsdienstes, sondern jede Staatsstelle erlassen, sofern sie nur noch einen Untergebenen, ihr dienstlich zum Gehorsam Verpflichteten (s. oben § 38 I) unter sich hat. Gegenüber den Reichsbehörden und -beamten steht das Anweisungsrecht an oberster Stelle nicht dem Bundesrat, sondern dem Kaiser zu, denn dieser, nicht der Bundesrat, ist Herr des Reichsdienstes, Haupt der eigenen und unmittelbaren Reichsverwaltung (oben S. 105).

Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen finden sich in der Reichs- wie in der Landesgesetzgebung zahlreich und mannigfaltig vor (vgl. z. B. BGB. § 482, StrGB. § 145, EinfG. z. ZPO. § 6). Typische Arten und Formen der Rechtsverordnungen sind die Notverordnungen, Polizeiverordnungen und Ausführungsverordnungen.

1. Die Notverordnungen: Verordnungen mit Gesetzeskraft (gesetzvertretende Verordnungen), welche kraft verfassungsmäßiger Delegation vom Staatsoberhaupt erlassen werden können in Fällen dringenden Notstandes, wenn ein Tätigwerden der Legislative geboten, indessen derart Gefahr im Verzuge ist, daß der Gesetzgebungsapparat für die Bedürfnisse der Lage zu langsam arbeiten würde. Der Fall, an welchen hier in erster Linie zu denken ist, ist der Eintritt eines Notstandes der geschilderten Art zu einer Zeit, wo der zweite ordentliche Faktor der Gesetzgebung, die Volksvertretung, nicht versammelt ist. In der Tat beschränken mehrere Verfassungen, insbesondere die preußische (Art. 63) und die sächsische (§ 88), die Zulässigkeit des Erlasses von Notverordnungen auf diesen Fall, während andere (württ. V. § 89, bad. § 66) von einer solchen zeitlichen Einschränkung nichts wissen. — Dem Reichsstaatsrecht ist das Institut der Notverordnung im allgemeinen unbekannt: nur für Elsaß-Lothringen ist dem Kaiser die Befugnis erteilt, zu Zeiten, wo der Landtag nicht versammelt ist, Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen (RG. betr. die Verfassung Elsaß-Lothringens vom 31. Mai 1911, Art. II § 23). In den Einzelstaaten ist das Notverordnungsrecht nach Umfang und Voraussetzungen verschieden geregelt. Die weitesten Ermächtigungen geben die Verfassungen von Württemberg (§ 89) und Baden (§ 66): Notverordnungen dürfen hier auch bei versammeltem Landtage erlassen werden, können selbst verfassungsgesetzliche Vorschriften ändern und aufheben, das Erfordernis nachträglicher ständischer Genehmigung besteht nicht. Enger begrenzt ist das Notverordnungsrecht in Sachsen (§ 88) und in Preußen. Die preußische VU. Art. 63 knüpft die Ausübung dieser außerordentlichen Gewalt an die vierfache Voraussetzung bzw. Beschränkung, daß 1. der Erlaß der Notverordnung durch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes dringend erfordert wird; 2. der Landtag zurzeit nicht versammelt ist; 3. die Verordnung keine Bestimmung enthält, welche der Verfassung zuwiderläuft und 4. die Verordnung dem Landtage bei dessen nächstem Zusammentritt sofort zur Genehmigung vorgelegt werden muß. Die erteilte Genehmigung verwandelt die Notverordnung in ein vollwertiges Gesetz, durch Versagung der Genehmigung tritt die Verordnung nicht von selbst außer Kraft, es erwächst aber der Staatsregierung die Pflicht, sie unverzüglich aufzuheben: die Aufhebung wirkt ex nunc, nicht ex tunc. — Das Notverordnungsrecht in Bayern (bayer. Polizeistrafgesetzbuch vom 26. Dezember 1871, Art. 9, vgl. v. Seydel, bayer. Staatsr. 2, 330) ist lediglich ein außerordentliches, qualifiziertes Polizeiverordnungsrecht der Krone (s. das Folgende).

2. Polizeiverordnungen[1], in manchen Einzelstaaten, insbesondere wenn von mittleren oder unteren Verwaltungsstellen erlassen, auch „polizeiliche Vorschriften" genannt, sind Rechtsverordnungen, welche im polizeilichen Interesse allgemeine Gebote oder Verbote unter Strafandrohung aufstellen (Polizeiverordnung ist also so viel wie Polizeistrafrechtsverordnung). Das polizeiliche, d. h. der Polizeigewalt und ihren Organen zur Wahrung anvertraute Interesse fordert die stete Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und

[1] Vgl. hierzu die Monographie von Rosin: Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen (2. Aufl. 1895).

die Abwehr von Gefahren, welche der Allgemeinheit oder den einzelnen drohen. Innerhalb dieses begrifflichen Rahmens kann die Vollmacht der verordnungsberechtigten Stellen entweder ganz allgemein gehalten sein, derart, daß Inhalt und Umfang der polizeilichen Verordnungsgewalt nicht enger begrenzt ist wie die polizeiliche Amtsgewalt überhaupt, das Polizeiverordnungsrecht sonach nur durch das Wesen und den Begriff der „Polizei" genannten Funktion der inneren Verwaltung beschränkt ist [1], mit der selbstverständlichen Maßgabe, daß die Polizeiverordnungen weder einem Gesetze noch der Verordnung einer höheren Instanz widersprechen dürfen. Dies ist die grundsätzliche Gestaltung des Polizeiverordnungsrechts in Preußen (Ges. über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850, § 6, Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung vom 30. Juli 1883, § 136 ff.). Oder aber die Gesetzgebung beschränkt das Polizeiverordnungsrecht auf bestimmte, einzeln aufgezählte Materien und Gegenstände polizeirechtlichen Inhalts, so daß den verordnungsberechtigten Stellen lediglich überlassen bleibt, die vom Gesetzgeber angegebenen Tatbestände mit Normen auszufüllen, sie zu detaillieren. Diese engere Begrenzung der polizeilichen Verordnungsgewalt ist Rechtens in den süddeutschen Staaten, deren Polizeistrafgesetzbücher (bayerisches vom 26. Dezember 1871, württembergisches vom 27. Dezember 1871, badisches vom 31. Oktober 1863) die Einzelheiten regeln.

Die nähere Erörterung des Polizeiverordnungsrechts muß dem Verwaltungsrecht überlassen bleiben.

3. Schließlich muß eine — stillschweigend erteilte — Ermächtigung zum Erlasse von Rechtsverordnungen erblickt werden in jenen Vorschriften der Verfassungen (Allegate oben S. 162 Anm. 1), welche dem Monarchen die Befugnis zusprechen, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen zu erlassen. Solche Ausführungs- oder Vollzugsverordnungen — im Reiche die grundsätzlich vom Bundesrate, Art. 7 Ziff. 2 RV., zu beschließenden „zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen" — mögen allerdings in erster Linie als reine Verwaltungs- (organisatorische und instruktionelle) Verordnungen, nicht als Rechtsvorschriften gemeint sein, und sind insoweit die delegierenden Verfassungssätze, wie Art. 45 der preuß. VU., überflüssig, da, wie oben (S. 162) dargelegt, die Kompetenz zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen in der vollziehenden Gewalt schon ohnehin enthalten ist. Die Ausführungsverordnung — und dies gilt auch von den bundesrätlichen Verordnungen nach RV. Art. 7 Ziff. 2 [2] — kann aber weiterhin auch Rechtsverordnung sein, sie darf sich nach der Absicht jener Verfassungsbestimmungen nicht nur instruktionsmäßig an die Behörden, sondern auch rechtssatzmäßig an die Untertanen wenden. Sie darf Vorschriften enthalten, welche den Gesetzestext im einzelnen ausführen, ja, selbst ergänzen. Dabei ist freilich die in dem Gedanken des Gesetzesvollzuges liegende Richtschnur streng innezuhalten: die Ausführungsverordnung soll den Zweck des Gesetzes herbeiführen helfen, nicht aber hemmen, auch nicht ihn erweitern. Sie soll wollen, was das veranlassende Gesetz will: alles, aber nicht mehr.

II. § 43. Die Justiz [3].

1. Begriff. — Das Verhältnis der Begriffe „Justiz" und „Rechtspflege" ist der Unterscheidung zwischen formeller und materieller Gesetzgebung (oben § 39) analog. Der Begriff der Rechtspflege ist ein materieller; er entspricht dem der Gesetzgebung im materiellen Sinn, der Rechtssetzung. Diese hat es zu tun mit der Schaffung und Fortbildung der Rechtsordnung, jene, wie der Name sagt, mit deren „Pflege". Rechtspflege ist die auf die Er-

[1] Siehe hierüber den verwaltungsrechtlichen Teil dieser Enzyklopädie.

[2] Bestritten. Richtig Meyer-Anschütz § 165 Anm. 13 gegen Laband, Seydel, Otto Mayer u. a.

[3] Die staatsrechtlichen Grundlagen der deutschen Justizverfassung sind am besten und vollständigsten dargestellt bei Laband 3 §§ 83—94. Vgl. außerdem: v. Gerber, Grundz. §§ 55, 56; Haenel, Staatsr. 1 711 ff.; Meyer-Anschütz §§ 170 ff.; Otto Mayer, Verwaltungsrecht 1 § 16. Anschütz, Justiz und Verwaltung, in der „Kultur der Gegenwart", Systematische Rechtswissenschaft (2. Aufl. 1913). Über preußisches Recht insbes.: Stoelzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung; Loening, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Br.-Preußen (Verwaltungsarchiv, Bd. 2 und 3).

haltung der Rechtsordnung gerichtete Tätigkeit; ihr Beruf ist es, unklares Recht zu klären, bedrohtes zu schirmen, verletztes wiederherzustellen und zu sühnen, überall ohne begriffliche Einschränkung auf den Rahmen des Schutzes *subjektiver* Rechte: auch wo solche nicht in Frage kommen, wo es sich lediglich um die Wahrung *objektiven* Rechts, den Schutz der Rechtsordnung als solcher handelt, kann die Rechtspflege rein „dans l'intérêt de la loi" tätig werden (man denke an die Jurisdiktion in Verfassungsstreitigkeiten, Entscheidung von Kompetenzkonflikten, an die Funktionen der Staatsanwaltschaft im gerichtlichen Verfahren). Demgegenüber ist „*Justiz*" eine *formelle* Kategorie: Zuständigkeit und Wirkungskreis desjenigen Organismus, dem die Rechtspflege vornehmlich und spezifisch, wenngleich nicht ausschließlich übertragen ist: *der ordentlichen Gerichte*. Wie bei dem Verhältnis der analogen Begriffe auf dem Gebiete der Gesetzgebung, so entsteht auch hier, wenn man den materiellen und den formellen Begriff, wenn man „Rechtspflege" und „Justiz" in Beziehung setzt, das Bild zweier sich schneidenden Kreise (oben S. 155); es gibt nicht nur Akte, welche beiden Kreisen angehören, materiell Rechtspflege, formell Justiz sind, sondern auch solche, die inhaltlich Rechtspflege darstellen, aber nicht im Justiz(ordentlichen Rechts-)wege ergehen (z. B. Entscheidungen des Bundesrats bzw. der Reichslegislative auf Grund von RV. Art. 76), und schließlich Justizakte, welche materiell etwas anderes enthalten als Äußerungen der Rechtspflege (z. B. Justizverwaltungsakte).

Die Justiz teilt mit der dritten staatlichen Grundfunktion, der *Verwaltung*, in gemeinsamer Unterscheidung von der ersten, der Gesetzgebung, die Eigenschaft der *rechtlichen Gebundenheit* (s. oben S. 28, 29, unten § 44), und es gilt das hieraus sich ergebende Merkmal der Unterordnung unter die gesetzgebende Gewalt für die Justiz sogar in noch höherem Grade als für die Verwaltung, sofern die Verwirklichung des rechtssetzenden Willens im Einzelfalle, die Findung des Rechts, der einzige Zweck der Justiz ist, während für die Verwaltung das Gesetz nicht so sehr Zweck als *Schranke* bedeutet, eine Schranke, innerhalb deren die verwaltenden Staatsorgane in oft weit bemessenem Spielraume dem Gemeinwohl zweckmäßig dienen, Nutzen schaffen, Schaden hindern sollen. Die Justiz ist also, und sie besonders, der Gesetzgebung nicht neben-, sondern untergeordnet (GVG. § 1). Die Struktur der Gewaltenteilung, wie sie in Deutschland durchgeführt ist, beruht nicht auf dem Gedanken der Gleichberechtigung und Ebenbürtigkeit der richterlichen mit der gesetzgebenden Gewalt, derart, daß beide einer höheren, der *verfassunggebenden*, von besonderen Organen auszuübenden Gewalt gleicherweise untergeordnet sind (so nach dem Staatsrecht der Vereinigten Staaten von Amerika). Die Verfassung ist bei uns weder im Reich noch in den Einzelstaaten eine Instanz, welche über dem Gesetzgeber so hoch steht wie über dem Richter, welcher der Richter daher mehr gehorchen müßte als dem einfachen Gesetz, deren Normen für ihn einen Maßstab bedeuteten, nach dem er die Legalität, die Gültigkeit des Gesetzes zu prüfen hätte. Verfassungs- und einfaches Gesetz sind bei uns vielmehr Äußerungen einer und derselben, der gesetzgebenden Gewalt, welche der Justiz schlechthin übergeordnet, deren Wille für den Richter unbedingt verbindlich ist. Die Verfassung ist für den Richter nicht mehr und nichts anderes als ein einfaches, formelles Gesetz. Der Richter hat demnach — dies ist sein Grundverhältnis zur Legislative — das Gesetz nicht auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen, sondern es einfach anzuwenden. Widerspricht das später als die Verfassung erlassene Gesetz der Verfassung, so hat er es trotzdem anzuwenden, als die lex posterior, welche der lex prior vorgeht. Zu fragen und zu prüfen hat er freilich, ob das, was ihm mit dem Anspruch, Gesetz für ihn zu sein, entgegentritt, wirklich Gesetz, d. h. im formellen Gesetzgebungswege erzeugter und erklärter Staatswille ist. Diese Frage aber, die *Authentizität des Gesetzes*, ist schon entschieden und bejaht durch die Tatsache der formell vorschriftsmäßigen Publikation der ausgefertigten Gesetzesurkunde. Ausfertigung und Verkündung des Gesetzes schaffen, wie oben S. 157, 158 dargelegt, den gesetzanwendenden Stellen, also auch den Gerichten —genüber (nicht aber im Verhältnis der gesetzgebenden Organe, Regierung und Volksvertretung, unter sich!) eine praesumtio iuris et de iure für die Gültigkeit, insbesondere für die formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Daß mit dem solchergestalt zu verneinenden richterlichen Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen der Satz „Reichsrecht bricht Landesrecht" und die aus ihm sich ergebende Pflicht des Richters, beim Widerspruch des Landes- mit dem Reichsrecht letzteres und nicht ersteres anzuwenden, nichts zu tun hat, wurde bereits oben S. 161 erwähnt. Eine weitere Sache für sich ist die Frage des Prüfungsrechts gegenüber *Verordnungen*. Die Verordnungsgewalt ist (s. oben S. 161, 162) subjektiv identisch mit

der vollziehenden Gewalt, der Verwaltung; ihr gegenüber gilt, was für das Verhältnis der Justiz zur Legislative nicht gilt, denn die Justiz ist der Verwaltung nicht unter-, sondern nebengeordnet, sie hat deren Verordnungen nicht unbesehen, sondern nur insoweit anzuwenden, als sie dem delegierenden und schrankenziehenden Willen des Gesetzgebers entsprechen. Der Richter hat also insbesondere Rechtsverordnungen, z. B. Ausführungs-, Polizeiverordnungen, allerdings nach ihrer gesetzlichen Grundlage zu fragen: die Prüfung aller Verordnungen, Reichs- wie Landesverordnungen, auf ihre verfassungs- und Gesetzmäßigkeit steht ihm zu, soweit ihm diese Kompetenz nicht durch Verfassung oder Gesetz ausdrücklich entzogen ist. Das Reichsrecht kennt eine solche Entziehung nicht, wohl aber das preußische Staatsrecht bezüglich der Prüfung königlicher (nur dieser) Verordnungen: preuß. VU. Art. 106 Abs. 2.

2. Wirkungskreis der Justiz. Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. — Die hierüber in Deutschland gegenwärtig geltenden, die Abgrenzung der Kompetenz zwischen Justiz und Verwaltung enthaltenden Grundsätze beruhen auf einem eigentümlichen Ineinandergreifen und Zusammenwirken reichs- und landesrechtlicher Normen. Zweifellos wäre das Reich, als es durch seine Justizgesetzgebung von 1877 die deutsche Gerichtsverfassung neu und einheitlich ordnete, zuständig gewesen, in die Kodifikation auch das Kompetenzrecht einzubeziehen und die Grenzziehung zwischen Rechts- und Verwaltungsweg damit der Landesgesetzgebung zu entrücken. Doch hat, in der Erwägung, daß es untunlich sei, bei Gelegenheit des GVG. und der Prozeßordnungen allzu tief in das „innere Staatsrecht" der deutschen Einzelstaaten einzugreifen (Begründung zu §§ 1 bis 4 des GVG. vom 27. Januar 1877), der Reichsgesetzgeber sich auf die Feststellung nur weniger zwingend-gemeinrechtlicher Normen über die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte beschränkt und die Wirksamkeit der sonst von ihm hierüber getroffenen Bestimmungen selbst auf das Maß subsidiärer Geltungskraft zurückgeführt.

Zu den erstgenannten, für die Einzelstaaten unbedingt maßgebenden Normen gehört die durch § 4 EGVG. proklamierte Trennung von Justiz und Verwaltung: außer Justizverwaltungssachen, d. h. Verwaltungsgeschäften, welche sich lediglich auf die Herstellung und Erhaltung des Justizorganismus selbst beziehen, darf den ordentlichen Gerichten keinerlei Verwaltungstätigkeit übertragen werden. Hiernach ist aus dem Wirkungskreis der Justiz zunächst alles ausgeschieden, was nicht „Gerichtsbarkeit", „Rechtspflege" in irgend einem Sinne dieses Wortes darstellt.

Innerhalb des so bestimmten, bis an die Grenzen des Begriffs „Rechtspflege (s. oben) reichenden allgemeinen Rahmens erstreckt sich nun die Zuständigkeit der Justiz auf 1. die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit, das heißt auf die Kognition in „allen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und Strafsachen, für welche nicht entweder (durch Reichs- oder Landesgesetz) die Zuständigkeit von Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichten begründet ist oder reichsgesetzlich besondere Gerichte bestellt oder zugelassen sind" (§ 13 GVG.); 2. „jede andere Art der Gerichtsbarkeit" (§ 4 EGVG.), soweit sie den ordentlichen Gerichten durchs Reichs- oder Landesgesetz ausdrücklich übertragen ist. Hierher (unter 2) gehört einmal die streitige Gerichtsbarkeit auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts außerhalb des Strafrechts (z. B. Verwaltungs-, Disziplinargerichtsbarkeit), sodann die gesamte freiwillige Gerichtsbarkeit; letztere ist in weitem Umfange durch das Reichsrecht (RGes. über die freiwillige Gerichtsbarkeit vom 17. Mai 1899) und auf Grund desselben durch Landesgesetze (insbes. über Grundbuchwesen) in den Wirkungskreis der Justiz einbezogen worden.

Der leitende Zuständigkeitsgrundsatz, wonach die Kompetenz der Gerichte die gesamte Zivil- und Strafrechtspflege, andere und weitere Gebiete der Rechtspflege aber nicht umfaßt, gilt mithin im Hinblick auf § 13 GVG. und § 4 EGVG., nur subsidiär. Er gilt, soweit (von den reichsgesetzlichen Modifikationen abgesehen) das Landesrecht nicht ein anderes bestimmt. Doch reicht, wie sofort hervorzuheben ist, die Befugnis der Landesgesetzgebung zur Verengerung des reichsrechtlichen Normalwirkungskreises der Justiz nicht so weit, wie es nach § 13 GVG. den Anschein hat. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten zwar dürfen dem ordentlichen Rechtswege nach Gutfinden der Landesgesetzgebung entzogen und auf den Verwaltungs- oder Verwaltungsrechtsweg gewiesen werden, wobei lediglich die durch § 4 EZPO. vorgeschriebene Maßgabe zu beachten ist, d. h. der Rechtsweg nur deshalb, weil als Partei der Fiskus, eine Gemeinde oder eine andere öffentliche Korporation beteiligt ist, nicht ausgeschlossen

werden darf. In Strafsachen aber kann partikularrechtlich nur in dem sehr eng begrenzten Rahmen der §§ 453 ff., 459 ff. StrPO. (Zulässigkeit polizeilicher Strafverfügungen bei Übertretungen, von Strafbescheiden wegen Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften über die Erhebung öffentlicher Abgaben und Gefälle) die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zugunsten administrativer Organe ausgeschlossen werden, und ist insoweit der vom Reichsgesetz mit der einen Hand (§ 13 GVG.) gewährte Spielraum durch die andere (StrPO. a. a. O.) auf ein sehr geringes Maß zurückgeführt.

Auf den Inhalt der einzelnen Landesgesetze über die Zuständigkeit bzw. Unzuständigkeit der ordentlichen Gerichte kann hier nicht eingegangen werden. Hervorzuheben ist, daß in den meisten Einzelstaaten (dies gilt insbes. auch für Preußen) eine Verweisung von Zivilrechtsstreitigkeiten auf den Verwaltungs(Verwaltungsrechtsweg)weg und eine Zuweisung von öffentlichrechtlichen Streitsachen an die ordentlichen Gerichte überall nur in geringem Umfange stattgefunden hat, so daß die durch das Reichsrecht (§ 13 GVG.) mit subsidiärer Geltungskraft festgestellte Normalzuständigkeit der Justiz: Pflege des Privat- und Strafrechts, dem tatsächlich geltenden Kompetenzzustande im großen und ganzen entspricht. —

Weiteres über die Kompetenzverhältnisse zwischen Justiz und Verwaltung, insbesondere über Kompetenzkonflikte, s. in dem verwaltungsrechtlichen Teile dieser Enzyklopädie.

3. Ausübung der Justiz. — Eine lange Entwicklung mit zwingend-gemeinrechtlichen Vorschriften abschließend proklamiert die Reichsjustizgesetzgebung die Grundsätze der Staatlichkeit aller Justiz (§ 15 GVG.: „Die Gerichte sind Staatsgerichte. Die Privatgerichtsbarkeit ist aufgehoben; an ihre Stelle tritt die Gerichtsbarkeit desjenigen Bundesstaates, in welchem sie ausgeübt wurde ... Die Ausübung einer geistlichen Gerichtsbarkeit in weltlichen Angelegenheiten ist ohne bürgerliche Wirkung") und der richterlichen Unabhängigkeit (§ 1 GVG.: „Die richterliche Gewalt wird durch unabhängige, nur dem Gesetze unterworfene Gerichte ausgeübt") : zwei wesentliche Forderungen des modernen, die Unabhängigkeit insbesondere eine Forderung des konstitutionellen Staatsgedankens, welche der absolute Staat, bei mangelnder Gewaltenteilung, noch unerfüllt gelassen, höchstenfalls nur angebahnt hatte. Durch jene Prinzipien wird die Justiz voll für die Staatsgewalt in Land und Reich in Anspruch genommen und sodann nach dem Richtmaß der Gewaltenteilung (vgl. oben S. 27 ff.) organisatorisch verselbständigt, von der gesetzgebenden wie von der vollziehenden Gewalt differenziert, mit der Wirkung, daß die justizausübenden Staatsorgane, die ordentlichen Gerichte, dem Gesetz ganz, der Verwaltung gar nicht unterworfen sind.

Die heutige Organisation der Gerichte, die „Gerichtsverfassung", ist ein für ganz Deutschland durch das Reichsgerichtsverfassungsgesetz aufgeführter einheitlicher Bau, der in der unteren und Mittelinstanz Landesgerichtsbarkeit, an höchster Stelle eigene und unmittelbare Reichsgerichtsbarkeit: das Reichsgericht, zeigt. Die Einzelheiten gehören nicht hierher (vgl. die prozeßrechtlichen Teile dieser Enzyklopädie). Auch die Bestimmungen, welche das GVG. zur Durchführung und Sicherstellung der Unabhängigkeit der Justiz trifft, seien hier lediglich angedeutet: Vorschriften über die besondere dienstliche und disziplinäre Stellung der Richter (§§ 6—9 GVG.), Unabhängigkeitsgarantien betreffs der Zusammensetzung der Kammern und Senate der Kollegialgerichte (§§ 61—68, 121, 133 GVG.), über die Verteilung der Geschäfte auf die Kammern und Senate (s. daselbst), Normen über die Vertretung der Richter und die Zuziehung von nicht fest angestellten Richtern, „Hilfsrichtern" (§§ 69, 122, 134 GVG.).

Für die monarchischen deutschen Einzelstaaten bedeutet der Grundsatz der richterlichen Unabhängigkeit staatsrechtlich dies, daß der Monarch, welcher dem Rechte und der Innehabung nach fortdauernd als Fons Justitiae gilt[1], die Justiz einrichten und erhalten, aber nicht ausüben soll. Des Königs Richter hat in des Königs Namen (preuß. VU. Art. 86), nicht aber nach dessen Befehlen Recht zu sprechen. Die Gesamtheit der dem Staatsoberhaupt gegenüber der Justiz zustehenden Rechte pflegt man als gerichtsherrliche Rechte zu bezeichnen und hierher insbesondere zu rechnen: die Justizverwaltung (Inbegriff der Tätigkeiten, welche darauf gerichtet sind, den geordneten Gang der Justiz zu ermöglichen, zu unterstützen und die Gerichte, unbeschadet ihrer Unabhängigkeit, zu beaufsichtigen), ferner die durch den gesetzlich notwendigen Organismus der Staatsanwaltschaft zu handhabenden Funktionen der Strafverfolgung und des Strafvollzuges, endlich das Recht der Begnadigung. In den drei Hanse-

städten kommen diese gerichtsherrlichen Rechte dem Senat, im Bereiche der eigenen und unmittelbaren Reichsjustiz dem Kaiser zu, vorbehaltlich der Mitwirkung des Bundesrats in den gesetzlich besonders bezeichneten Fällen (Vorschlagsrecht des Bundesrates bei Ernennung der Präsidenten und Räte des Reichsgerichts, des Oberreichsanwalts und der Reichsanwälte). Jedoch mangelt dieser „Gerichtsherrlichkeit" des Kaisers die traditionelle-monarchische Signatur insofern, als die Reichsjustiz nicht in seinem Namen, sondern „im Namen des Reichs" ausgeübt wird (s. hierüber oben S. 103, 104). Als ein besonderes und außerordentliches Mittel der Reichsaufsicht über die Justiz der Einzelstaaten erscheint das dem Bundesrate durch Art. 77 RV. übertragene Recht des Einschreitens gegen Justizverweigerungen.

III. Die Verwaltung.

§ 44. Begriff und Wesen [1].

Verwaltung (vollziehende Gewalt) ist, zunächst rein negativ ausgedrückt das weitumfassende Stück Staatsgewalt, welches zurückbleibt, wenn man von dem Ganzen dieser Gewalt die Gesetzgebung und die Justiz hinwegdenkt. Also der Inbegriff aller Staatstätigkeiten, welche weder Rechtsetzung noch Rechtspflege in dem materiellen Zuständigkeitsbereich der Justiz darstellen. Der gemeinsame Charakterzug der hiernach zur Verwaltung gehörenden Staatsfunktionen und damit das Wesen der Verwaltung ergibt sich aus dem Gegensatze, welcher die Verwaltungstätigkeit von den anderen beiden Grundfunktionen trennt. Der Gesetzgeber betätigt sich in der Aufstellung abstrakter Normen. Staatliches Wollen, nicht Handeln ist das Wesen dieser Tätigkeit: freilich eine Willensbildung höchster Ordnung: das Wollen des Herrschers, aber eben Wille nur, nicht Tat. Demgegenüber ist das Verwalten durchaus auf das Konkrete gerichtet; die Verwaltung erfaßt die individuelle Angelegenheit, den einzelnen Fall. Und sie erfaßt ihn handelnd. Ihr Wesen ist zweckbewußte Tätigkeit, lebendige Aktion. Nicht etwa Aktion nur im Sinne von Exekution ohne eigenen Willen, Ausführung der Befehle des Gesetzgebers; hierauf, und daß das Wesen der Verwaltung mit der Vorstellung bloßen Gesetzesvollzuges keineswegs ausreichend und nur ganz einseitig gewürdigt wäre, ist bereits in anderem Zusammenhange (s. oben S. 28, 29) hingewiesen. Die Verwaltung ist nicht sowohl die „vollziehende", als vielmehr die handelnde Staatsgewalt, welche in dem Gesetz weder die Ursache noch den Zweck, sondern die Schranke ihres Tätigwerdens erblickt. Damit öffnet sich der Blick auf den Unterschied zwischen Verwaltung und Justiz. „In der Justiz ist die Findung des Urteils der einzige Zweck, es soll Recht gesprochen werden einerlei, was daraus entstehen mag. In der Verwaltung dagegen handelt es sich darum, Nützliches zu schaffen und Schädliches fernzuhalten, beides, ohne Recht zu verletzen." (v. Ernsthausen, Erinnerungen eines preußischen Beamten.) Einfach folgerichtige, in diesem Sinne blinde Anwendung der Gesetzesregel auf den streitigen Einzelfall ist der Beruf des Richters, sehende Beförderung des Gemeinwohls innerhalb der Grenzen des gesetzlichen Dürfens das Amt der Verwaltung.

Beide Gegensätze, der zur Gesetzgebung wie der zur Justiz, sind freilich nur von spezifischer, nicht von ganz ausschließlicher Art. Der Staat ist Leben und Wirklichkeit: Leben und Wirklichkeit spotten auch hier der vollkommen restlosen Einordnung in abstrakte Begriffskategorien. Es darf nicht verhehlt werden, daß, in Abweichung von jenen Normaltypen des Gesetzes und des Verwaltungsaktes, konkret gefaßte (Individual-)Gesetze, anderseits abstrakt formulierte Verwaltungsakte (Verwaltungsverordnungen; s. oben S. 161, 162) vorkommen. Und in außerordentlich zahlreichen Fällen erscheint die Verwaltungstätigkeit der Justiz ganz gleichartig: die den Verwaltungsbehörden übertragene Rechtspflege in Streitsachen des öffentlichen Rechts gehört hierher, insbesondere soweit die Verwaltung für diese jurisdiktionelle Zwecke in eine gewisse „Justizförmigkeit" gebracht, den ordentlichen Gerichten nach Organisation und Prozedur angeähnlicht ist (Verwaltungsgerichtsbarkeit; s. d. verwaltungsrechtlichen Teil dieser Enzyklopädie).

[1] Vgl. insbesondere Tit. VIII § 1 bayer. VU.: „Die Gerichtsbarkeit geht vom Könige aus."

[2] Literatur: Laband 2 172 ff.; Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht 1 1 ff.; Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts 1 ff.; Anschütz, Justiz und Verwaltung, in der „Kultur der Gegenwart" (2. Aufl. 1913).

Das Verhältnis der Verwaltung zur Gesetzgebung ist bereits oben, bei der Lehre von Gesetz und Verordnung (vgl. oben S. 151 ff., 161 ff.), hinreichend gekennzeichnet. Das Gesetz ist einmal der Verwaltung, gleichwie der Justiz, übergeordnet: es ist auch hier der rechtlich unbedingt höhere Staatswille und in diesem Sinne selbstverständlich, daß die Verwaltungsorgane nichts diesem Willen Zuwiderlaufendes anordnen, keine Verfügungen contra legem treffen dürfen. Weiter aber: die Verwaltungstätigkeit hat sich überall in den Schranken des Gesetzes, intra legem, zu halten, sie darf insonderheit, wenn sie als obrigkeitliche Gewalt den Untertanen gegenübertritt, in deren Freiheitssphäre nur auf Grund und nach Maßgabe des Gesetzes eingreifen, darf niemand ultra legem mit Pflichten belasten. Diese Rechtsstellung der handelnden Staatsgewalt, der Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung, ergibt sich als unmittelbare Frage aus dem verfassungsmäßigen Wirkungskreis und Vorbehalt der gesetzgebenden Gewalt. Ist es, wie oben S. 154 dargetan, richtig, daß das Eingreifen in Freiheit und Eigentum der einzelnen der Legislative ausschließlich vorbehalten ist, so folgt, daß andere außer dem Gesetzgeber, daß auch die Verwaltung solches, sei es durch abstrakte Normen (Verordnungen), sei es durch konkrete Befehle oder Verbote (Verfügungen) nur tun dürfen kraft gesetzlicher Ermächtigung. Wofern man also unter „Dürfen" versteht die rechtliche Fähigkeit zum Eingreifen in Freiheit und Eigentum der Untertanen, ist es unzutreffend, zu behaupten, die Verwaltung dürfe alles, was ihr durch Gesetz nicht ausdrücklich verboten ist. Sie darf vielmehr befehlen und verbieten, fordern und zwingen nur insoweit, als das Gesetz ihr dies erlaubt.

Das Recht einzelner Verwaltungszweige.

§ 45. Die auswärtigen Angelegenheiten.

I. Die Zuständigkeit des Reiches und der Einzelstaaten auf dem Gebiete der auswärtigen Angelegenheiten [1]. — Das Deutsche Reich ist ein nicht nur staatsrechtlich, sondern, was hier einschlägt, auch völkerrechtlich souveräner Staat; er ist nicht sowohl, wie der Deutsche Bund allenfalls von sich sagen durfte, „in seinen äußeren Verhältnissen eine in politischer Einheit verbundene Gesamtmacht" (WSA. Art. 2; s. oben S. 37), sondern es ist einfach eine „Macht" im Sinne des Völkerrechts, das heißt ein Staat, welchem die volle und ungeminderte Verkehrs-, Geschäfts- und Aktionsfähigkeit im Verkehr der Staaten zusteht. Dies ist unbestreitbar und unbestritten. In seiner internationalen Daseinsberechtigung von Anfang an allseits anerkannt, hat das Reich, wie jedes Blatt seiner politischen Geschichte lehrt, diese Berechtigung fort und fort auch betätigt, hat durch Taten gezeigt, wie es sich zu allen völkerrechtlich überhaupt denkbaren Handlungen und Maßregeln, friedlichen und feindlichen, für zuständig hielt: es hat das Leben einer Macht und einer Großmacht gelebt. Und auch die Reichsverfassung redet hier deutlich. Sie legt dem Reiche nicht nur einzelne auswärtige Hoheitsrechte bei, sondern alle, nimmt alles für die Reichsgewalt in Anspruch, was der Begriff der völkerrechtlichen Souveränetät fordert (vgl. auch oben S. 67). Man überzeuge sich, daß nichts fehlt. Dem Reiche steht das Recht des diplomatischen Verkehrs (ius legationum) im weitesten Sinne zu: das aktive und passive Gesandtschaftsrecht (Art. 11 RV.) und gleicherweise das Recht, Konsuln nicht nur zu entsenden, sondern auch zu empfangen und für das ganze Reichsgebiet mit dem Exequatur zu versehen (vgl. RV. Art. 11, 56). Das Reich hat ferner das „ius foederum", das Recht, „Bündnisse und ander Verträge mit fremden Staaten einzugehen" (Art. 11), worin inbegriffen die Kompetenz liegt, überhaupt alle friedlichen völkerrechtlichen Verhandlungen und Negotiationen vorzunehmen, einerlei, ob sie zum Abschlusse eines internationalen Rechtsgeschäfts führen oder nicht. Dem Reiche gebührt endlich und vor allem das ius belli ac pacis, das Recht der Waffen (RV. Art. 11, 63 Abs. 1, 53) und damit, als ein durch dies maius eingeschlossenes minus, die Kompetenz zur Anwendung

[1] Haenel 1 531 ff.; Laband 3 1 ff.; Meyer-Anschütz §§ 188—190; Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht §§ 167—175; Zorn 2 410 ff.; v. Seydel, Komm. 159 ff. und Bayer. Staatsr. 3 732 ff.; Rieß, Auswärtige Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten (1905).

auch der nichtkriegerischen Selbsthilfe- und Gewaltmaßregeln des Völkerrechts (Retorsion, Repressalien, Friedensblockade usw.).

Mit dieser umfassenden Reichskompetenz auf dem Gebiete des Auswärtigen hat nun aber die Befähigung und Befugnis der Einzelstaaten, als Subjekte des Völkerrechts aufzutreten, nicht durchaus beseitigt werden wollen. Eine solche Beseitigung hat nur stattgefunden, soweit die Zuständigkeits des Reiches zur Ausübung der auswärtigen Hoheitsrechte eine *ausschließliche* ist. Die Ausschließlichkeit kann sich ergeben entweder aus dem Wortlaut der RV. oder aus ihrem Sinn, oder aus dem Wesen der Sache, nämlich der bundesstaatlichen Unterordnung der Einzelstaaten unter das Reich und der hierdurch notwendigen bedingten internationalen Statusminderung.

1. Fest steht, daß den Einzelstaaten das Recht, mit anderen Staaten, deutschen und auswärtigen, direkt, ohne Vermittlung der Reichsgewalt zu verkehren, an sich nicht entzogen ist. Sie haben dieses Recht also, dürfen es freilich nur so ausüben, daß dadurch ihren „Bundespflichten" (RV. Art. 19), insbesondere der Pflicht zur Treue und zum Gehorsam gegen das Reich, kein Abbruch geschieht. Pflichtwidrig in diesem Sinne und von Reichs wegen nötigenfalls auf dem Wege der Exekution (Art. 19 a. a. O.) zu verhindern wäre, abgesehen von hochverräterischer Beteiligung an Unternehmungen oder Bestrebungen gegen das Reich, schon jeder Versuch, die Politik des Reiches zu durchkreuzen, ferner die Fortsetzung des Verkehrs mit einem Staate des Auslandes nach Abbruch der diplomatischen Beziehungen zwischen demselben und dem Reich und umgekehrt ein Abbruch dieser Art gegenüber einem Staate, zu dem das Reich freundliche Beziehungen aufrechterhält. Zur Pflege des ihnen hiernach gestatteten internationalen Verkehrs können sich die Einzelstaaten der völkerrechtlich üblichen Organe und Mittel bedienen; es ist ihnen insbesondere das ius legationum im engeren Sinne (*Diplomatie*), das aktive wie das passive, nicht genommen (geht namentlich aus Art. VII, VIII des bayer. Schlußprotokolls vom 23. November 1870 hervor), während sie *Konsuln* zwar empfangen und für ihr Gebiet mit dem Exequatur versehen (bayer. Schlußprotokoll Art. XII), eigene Konsulate jedoch nur an Plätzen innerhalb des Reichsgebietes, nicht im Auslande errichten dürfen: die in Art. 56 Abs. 2 RV. vorgesehene Aufhebung der deutschen Landeskonsulate im Auslande ist längst erfolgt. — Einen erheblichen Gebrauch von dem Rechte eigener Diplomatie im Auslande hat seither nur Bayern gemacht, während z. B. Preußen außerhalb Deutschlands nur eine Mission besitzt: die Gesandtschaft beim päpstlichen Stuhl. Nichtgebrauch des bezeichneten Rechts bedeutet nicht Verzicht darauf, bewirkt aber, daß der Geschäftskreis, welchen die betreffende Landesgesandtschaft, falls sie bestände, innehaben würde, dem Reiche und seiner Gesandtschaft zufällt. In den Geschäftskreis der Landesgesandtschaften gehört die diplomatische Wahrnehmung der besonderen Interessen des betr. Einzelstaates, seines Herrschers und Herrscherhauses, sowie seiner Angehörigen, jedoch vorbehaltlich des Rechtes des Reichs, den „Schutz aller Deutschen gegenüber dem Auslande" (RV. Art. 3 Abs. 6) jederzeit auf Antrag oder von Amts wegen in seine eigene Hand zu nehmen, und vorbehaltlich überhaupt der Befugnis des Reichs, einseitig und maßgebend zu bestimmen, wo das Sonderinteresse eines Einzelstaates aufhört, das allgemein-deutsche, nationale Interesse an einer Angelegenheit beginnt und damit die Zuständigkeit der partikularen Diplomatie ausgeschlossen wird.

2. Auch das Recht, *Verträge* mit anderen Staaten abzuschließen, ist den Einzelstaaten nicht genommen, nur verkürzt worden. Soweit es besteht, wird es im unmittelbaren Verkehr von Staat zu Staat (ohne das Erfordernis der Vermittlung des Reichs) und ohne präventive Kontrolle der Reichsgewalt ausgeübt; die Einzelstaaten bedürfen zum Abschluß von Verträgen auch mit auswärtigen Staaten der Genehmigung des Reichs nicht. Gegenständlich ist das Vertragsschließungsrecht der Einzelstaaten durch die allgemeinen, s. oben § 11 dargestellten, Kompetenznormen begrenzt, so daß einerseits das Vertragsschließungsrecht des Reichs nicht weiter reicht als seine sachliche Zuständigkeit (Art. 4 RV.) überhaupt und die Befugnis zum Abschluß eines Reichsvertrages über Angelegenheiten, welche außerhalb dieser Zuständigkeit liegen, erst durch ein kompetenzerweiterndes, also verfassungsänderndes Reichsgesetz (s. oben § 11 S. 71, 72) begründet werden müßte, — andererseits jeder Einzelstaat über die Gegenstände, welche seiner inneren Gesetzgebung und Verwaltung überlassen sind, in dem Maße der ihm gebliebenen Freiheit wie durch sonstige Staatshoheitsakte so auch durch Staatsverträge verfügen darf. Das Verhältnis

von Reichs und Landeszuständigkeit auf dem Gebiete der Staatsverträge ist demnach folgendes Die Verträge der Einzelstaaten dürfen den Verträgen des Reiches nicht widersprechen, in die ausschließliche Reichskompetenz nicht eingreifen und können der Reichskompetenz überhaupt nicht vorgreifen. Soweit die Ausschließlichkeit der Reichskompetenz reicht, (s. oben § 41), sind wie alle anderen Akte der Einzelstaaten, so auch Verträge derselben, ausgeschlossen. Nur vom Reiche, nicht von den Einzelstaaten können daher Staatsverträge abgeschlossen werden über Marine und Seeschiffahrt (RV. Art. Nr. 7, 53, 54: ausschließliche Reichszuständigkeit, weil nur das Reich zu staatlicher Machtentfaltung auf See befugt ist, weil zur See eine an ere deutsche Schiffsnationalität und Flagge als die des Reichs — RV. Art. 55 — nicht anerkannt ist und somit das Reich seerechtlich geradezu als Einheitsstaat erscheint), Zollgesetzgebung (RV. Art. 35, insoweit partikulare Handelsverträge mit dem Auslande unmöglich), Militärgesetzgebung, Post und Telegraphie (vorbehaltlich der Reservatrechte, RV. Art. 52 Abs. 3), ferner über alle Gegenstände, die dem Bereich der großen Politik angehören und die volle völkerrechtliche Souveränetät der Vertragschließenden, insbesondere deren Fähigkeit für Kriegführung, voraussetzen (Schutz- uns Trutzbündnisse, „Allianzen" aller Art). Soweit die Gesetzgebungshoheiten des Reichs und der Einzelstaaten konkurrieren, als regelmäßig in allen Angelegenheiten des Art. 4 RV. (s. oben § 11), konkurriert auch das Recht beider Gewalten, Verträge zu schließen. Solange also das Reich von einer ihm nach Art. 4 zustehenden Gesetzgebungskompetenz nicht Besitz ergriffen hat, können die Einzelstaaten über die betreffende Materie wie Gesetze erlassen, so Verträge schließen, wobei sie jedoch der Aufsicht des Reichs fortwährend unterworfen und der Aufhebung ihrer Verträge durch ein ergehendes Reichsgesetz oder einen vom Reiche abgeschlossenen Vertrag ausgesetzt sind. Soweit den Einzelstaaten auf einem reichsgesetzlich geregelten Gebiet Verwaltung und Justiz nach Maßgabe des Reichsgesetzes zustehen, dürfen sie zwar dies Reichsgesetz nicht ändern, wohl aber über ihre Verwaltungs- und Justizhoheit durch Verträge unter sich disponieren (Abtretung der Kontingentsherrlichkeit seitens der meisten Einzelstaaten an Preußen durch die Militärkonventionen, Verträge mehrerer Einzelstaaten über gemeinsame Zollbehörden, gemeinsame Gerichte, usw.). Soweit endlich das Reich nach der RV. weder zur Verwaltung noch zur Gesetzgebung, noch zur Beaufsichtigung einer Angelegenheit zuständig ist (reichsfreie Sphäre der Einzelstaaten; s. oben S. 70, 71), herrscht die partikulare Vertragschließungskompetenz unbeschränkt, — abgesehen von den allgemeinen (s. oben S. 171) Grenzen, welche der völkerrechtlichen Daseinsbetätigung der Einzelstaaten überall und so auch hier gezogen sind.

3. Ist sonach auf den Gebieten des Gesandtschafts- und Vertragsschließungsrechts den Einzelstaaten ein immerhin noch ansehnliches Maß internationaler Rechtsfähigkeit verblieben, so erscheint diese Rechtsfähigkeit nach einer weiteren Richtung hin durch das Dasein und die Zuständigkeit des Reichs völlig aufgehoben: den Einzelstaaten fehlt das Recht der Selbsthilfe im Streit mit anderen Staaten; „*sie entbehren des völkerrechtlichen Aktionenrechts*" (*Haenel*), damit aber gerade des Abschlusses und der Vollendung der völkerrechtlichen Persönlichkeit. Ihnen ist, seit sie zum Reiche vereint sind, nicht mehr gegeben, im Kampfe selbst ihr Recht zu finden, von den Mitteln kriegerischer und nichtkriegerischer Zwangsgewalt Gebrauch zu machen, welche das Völkerrecht souveränen Staaten zur Verfügung stellt. Sie sind im Streitfalle nicht auf sich selbst, sondern auf das Reich angewiesen. Das Reich ist ihr Richter und ihr Beschirmer. Dies gilt zunächst in Streitigkeiten der Einzelstaaten unter sich, welche nach Art. 76 Abs. 1 RV. auf Anrufen des einen Teils vom Bundesrate zu erledigen und, wie dem hinzuzufügen ist, seitens der Reichsgewalt, auch wenn kein „Teil" sie anruft, von Amts wegen nach Art. 19 RV. beizulegen sind, wofern ein Teil oder beide verfassungswidrig zur Eigenmacht greifen. Dem Auslande gegenüber aber ist das Reich der geborene, nicht zu umgehende Schutz- und Schirmherr seiner Einzelstaaten. Gegen den auswärtigen Staat Rechte zu erwerben, ist der Einzelstaat in dem oben angegebenen Maße fähig; diese Rechte zwangsweise geltend zu machen, steht allein dem Reiche zu. Die Kompetenz des Reichs nicht nur zur Kriegführung, sondern auch, außer- und unterhalb dieser ultima ratio, zur Handhabung jeder anderen Art völkerrechtlich statthafter Eigenhilfe ist eine *ausschließliche*. Diese Kompetenz pflichtmäßig auch zum Schutz und Interesse der Einzelstaaten auszuüben, gehört mit zum Beruf der Reichsgewalt. —

Die Ausübung der auswärtigen Hoheitsrechte ist in den Einzelstaaten Sache des Monarchen (bezw. der Senate der Hansestädte), im Reiche das Amt des Kaisers, welcher (vgl. oben S. 105)

nach RV. Art. 11 das Reich völkerrechtlich zu vertreten hat. Auf den Amtsorganismus des auswärtigen Dienstes kann hier nicht eingegangen werden.

II. Die Staatsverträge. Abschluß und Vollzug [1]. In Gemäßheit der eben erwähnten Vertretungsmacht steht den Landesherren bezw. dem Kaiser insbesondere das Recht zu, namens des Staates (Reiches) Verträge mit anderen Staaten abzuschließen. Versteht man unter Abschluß des Staatsvertrages die Handlung, welche das Geschäft völkerrechtlich zur Perfektion bringt, bei der international üblichen Behandlungsweise also die Ratifikation des zwischen den Unterhändlern der kontrahierenden Staaten vereinbarten Vertragsinhalts und den Austausch der Ratifikationsurkunden mit der Gegenpartei, so kann nicht zweifelhaft sein, daß dieser Abschluß ausschließlich Sache der Krone, im Reiche Sache des Kaisers ist. Die Unterschrift des Monarchen ist zur völkerrechtlichen, vertragsmäßigen Berechtigung und Verpflichtung des Staates so erforderlich wie ausreichend, und das gleiche gilt im Verhältnis des Kaisers zum Reiche. Eine Mitwirkung der Volksvertretung bzw. der gesetzgebenden Faktoren bei dem Abschluß der Staatsverträge wäre denkbar, ist aber in Deutschland positivrechtlich nicht zugestanden. Insbesondere auch dort nicht, wo „zur Gültigkeit" gewisser Kategorien von Staatsverträgen verfassungsmäßig die Zustimmung der Volksvertretung erfordert ist (preuß. VU Art. 48). Desgleichen nicht im Reiche nach Art. 11 Abs. 3 RV. das dort geregelte Zustimmungs- bzw. Genehmigungsrecht des Bundesrats und des Reichstages beschränkt die Vertretungsmacht des Kaisers (RV. Art. 11 Abs. 1) nach außen nicht. Darauf allein aber kommt es für die vorliegende Frage an.

Die völkerrechtliche Gültigkeit des Staatsvertrages ist durch die Zustimmung der gesetzgebenden Faktoren nicht bedingt, letztere ist, soweit überhaupt, nur zur staatsrechtlichen Gültigkeit notwendig, und hängt die Gültigkeit in diesem Sinne allerdings davon ab, ob die verfassungsmäßig geordnete Genehmigung jener Faktoren (Landtag, Bundesrat und Reichstag) erteilt oder verweigert wird.

Staatsrechtliche Gültigkeit eines völkerrechtlichen Vertrages bedeutet Vollziehbarkeit desselben durch die Regierung des verpflichteten Staates nach dem Recht dieses Staates. Einen Staatsvertrag staatsrechtlich zur Geltung bringen heißt ihn zum Bestandteil der innerstaatlichen Rechts- und Verwaltungsordnung machen, kurz ihn erfüllen. Ob und inwieweit die Staatsregierung zu dieser Erfüllungstätigkeit der Zustimmung der Volksvertretung bedarf, richtet sich in erster Linie nach den positiven Vorschriften der Verfassungen [1], falls solche Vorschriften fehlen, nach den allgemeinen Grundsätzen über den Wirkungskreis der Volksvertretung. Keine Vorschriften dieser Art, überhaupt keine Bestimmungen über Staatsverträge finden sich in den Verfassungen Bayerns, Sachsens, Badens. Hier ist einerseits gewiß, daß der Abschluß (die völkerrechtliche Gültigkeit) der Verträge allein durch die Krone herbeigeführt wird, andererseits aber ebenso gewiß, daß die Krone den Vertrag alsdann nicht einseitig in Vollzug setzen (staatsrechtlich zur Gültigkeit bringen) kann, wenn sie zu den Vollzugshandlungen der Zustimmung des Landtags sonst, abgesehen von dem Umstande, daß sie durch einen Staatsvertrag veranlaßt sind, bedürfen würde. Die Regierung kann sich über die verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsschranken, über die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung (s. oben §§ 39, 42) nicht mit dem Hinweis darauf hinwegsetzen, daß sie in Erfüllung eines einem anderen Staate gegebenen Versprechens handle. Greift also die Erfüllung des Staatsvertrages in den Vorbehalt der Legislative (oben § 39) ein, will die Rechtsordnung des Landes geändert oder der Staat mit Ausgaben belastet werden, welche der budgetmäßigen Bewilligung bedürfen, so muß zur Erfüllung die Zustimmung der Volksvertretung eingeholt werden.

Die preußische VU., Art. 48, fordert zur „Gültigkeit" der Staatsverträge die parlamentarische Zustimmung, „sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden". „Gültigkeit" bedeutet

---

[1] Laband 2 §§ 60—62; v. Seydel, Komm. S. 162 ff.; Meyer-Anschütz §§ 189, 190; Ernst Meier, Über den Abschluß von Staatsverträgen (1874); Jellinek, Die rechtl. Natur der Staatenverträge (1880) und Gesetz und Verordnung S. 341 ff.; Zorn in der Ztschr. f. d. ges. Staatswiss. 36 1 ff.; Proebst, Die Lehre vom Abschlusse völkerrechtlicher Verträge, Hirths Annal. 1882, 241 ff.; Rieß, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen (1904).

hier staatsrechtliche Gültigkeit. Handelsverträge kann heute nur mehr das Reich schließen (s. oben S. 172). Der übrige Teil des mit „sofern" eingeleiteten Satzes hat den Zweck, die Gegenstände, welche im legislativen Wege geordnet werden müssen, von denen abzugrenzen, welche im Verordnungswege geregelt werden dürfen. Diese Grenze ist hier richtig und den allgemeinen Grundsätzen der preußischen VU. (s. oben S. 154) entsprechend gezogen: die Belastung und Verpflichtung des Gemeinwesens wie der einzelnen ist nämlich an sich Gesetzgebungs-, nicht Verordnungssache und kann daher auch im Vollzuge eines Staatsvertrages von der Krone nicht einseitig, ohne Zustimmung des Landtags bewirkt werden (Anschütz, Gegenwärtige Theorien S. 172, 173). Der gegenständliche Umfang des Erfordernisses der parlamentarischen Zustimmung zum Vollzuge von Staatsverträgen ist danach in Preußen der gleiche wie in den oben bezeichneten Staaten, deren Verfassungen über die vorliegende Frage schweigen.

Es sind schließlich noch die Bestimmungen der RV. zu betrachten. Sie gehen (Art. 11 Abs. 3) dahin: „Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrates und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstages erforderlich." Es fragt sich zunächst, ob die hier angeordnete Mitwirkung der legislativen Faktoren bei Staatsverträgen die völkerrechtliche Seite der letzteren betrifft, ob mit anderen Worten die durch Abs. 1 des Art. 11 dem Kaiser gegebene Legitimation zur Vertretung des Reichs durch Abs. 3 nach außen beschränkt werden wollte. Dies ist zu verneinen, und zwar nicht nur bezüglich der reichstäglichen „Genehmigung", sondern auch für die bundesrätliche „Zustimmung". Hauptstütze dieser von Laband gegen E. v. Meier und v. Seydel mit durchschlagenden Gründen verteidigten Auslegung des Art. 11 Abs. 3 ist die Entstehungsgeschichte der Bestimmung, welche beweist, daß man dem Bundesrat und Reichstag ein weitergehendes und anders geartetes Mitwirkungsrecht bei Staatsverträgen als das des preußischen Landtags nach Art. 48 der preuß. VU. (s. oben) nicht einräumen wollte. Dem entspricht auch die ständige Praxis der Reichsregierung: die Ratifikationsurkunden der Reichsverträge ergehen allein unter der Firma des Kaisers und erwähnen die Zustimmung weder des Reichstages noch insbesondere die des Bundesrates, wie sie doch müßten, wenn die Tatsache dieser Zustimmung nach außen, der fremden Macht gegenüber von Erheblichkeit wäre. Die Verschiedenheit der Bezeichnungen für die Mitwirkung des Bundesrates und des Reichstages in Art. 11 Abs. 3 RV. ist so zu deuten, daß dem Kaiser die staatsrechtliche Pflicht obliegt, sich der Zustimmung des Bundestages „zu", mit anderen Worten vor dem Abschluß (der Ratifikation) des Vertrages zu versichern, während die Genehmigung des Reichstages allenfalls erst nachher eingeholt werden darf (auf die Gefahr, daß der Reichstag durch Nichtgenehmigung die Vollziehung des Vertrages rechtsunmöglich macht).

Die Kategorien der zustimmungs- und genehmigungspflichtigen Verträge nach Art. 11 Abs. 3 RV. sind die nämlichen wie nach Landes-, insbesondere nach preußischem Staatsrecht (s. oben). Auch in dieser Beziehung wollte man den Art. 48 der preuß. VU. inhaltlich nachschreiben. Der Sinn ist der: diejenigen Verträge, deren Gegenstand in das Vorbehaltsgebiet der Legislative eingreift, fallen unter Art. 11 Abs. 3, diejenigen, welche im Verordnungs- und Verwaltungswege vollzogen werden können, nicht. Die Aufnahme der Worte „nach Art. 4" in den Text des Art. 11 Abs. 3 beruht, wie heute allseits zugestanden wird, auf einem sinnstörenden Redaktionsversehen; sie muß als nicht geschrieben gelten. Andernfalls gelangt man zu dem absurden Ergebnis, daß der Kaiser außerhalb der Reichszuständigkeit (Art. 4!) ohne Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag kontrahieren, mit anderen Worten durch Verträge mit fremden Staaten die Reichskompetenz einseitig erweitern darf. Was Art. 11 Abs. 3 in Wahrheit meint, ist nicht „Art. 4", nämlich die Scheidelinie zwischen Reichs- und Landeskompetenz, sondern Art. 5: die Grenze zwischen Legislative und Exekutive innerhalb der Reichsgewalt.

§ 46. Das Kriegswesen. (Verfassungsrechtliche Grundlagen.)[1]

I. Einleitende Erörterungen. — „Kriegswesen" ist der Inbegriff der Staatstätigkeiten, welche sich auf die Herstellung, Unterhaltung, Verwendung der bewaffneten Macht beziehen. Es kann nicht daran gedacht werden, im folgenden alle im weiteren und weitesten Sinne hier einschlagenden Rechtssätze darzustellen. Gegenstand der Betrachtung sind, in absichtlich enger Begrenzung der Aufgabe, nur die allgemeinen Grundzüge der deutschen Heeresverfassung: die verfassungsmäßigen Grundlagen des deutschen Kriegswesens. Voran steht die Grundfrage: Was heißt hier „deutsch"? Bedeutet es den deutschen Staat als Reich oder als Land? Ist das Kriegswesen im heutigen Deutschland Reichs- oder Landesangelegenheit oder beides? Und, sofern letzteres zutreffen sollte, wie trennen sich auf diesem Gebiete die Zuständigkeiten von Reich und Land?

Daß schon der Begriff des Bundesstaates die Forderung einer ganz bestimmten, so und nicht anders angelegten Heeresverfassung in sich trüge, wird man nicht behaupten dürfen. Vielmehr sind im Bundesstaate, ohne Beeinträchtigung seines Wesens, verschiedenartige Gestaltungen der Rechtsordnung des Kriegswesens denkbar und dagewesen. Nur eines wird man als im voraus feststehend, weil aus dem Begriff des Bundesstaates (vgl. oben S. 16, 68) folgend, annehmen müssen: die Zentralgewalt des Bundesstaates muß das Recht haben, eigene Kriege zu führen, muß in diesem Sinne die Kriegshoheit (das ius belli ac pacis) besitzen; besitzt sie sie nicht, so würde ein wesentliches Erfordernis der Souveränetät mangeln, Souveränetät aber setzt der Begriff „Bundesstaat" für die Zentralgewalt voraus. — Im übrigen kann die Struktur des Heereswesens sehr verschiedene Grundformen zeigen. Erfahrungsgemäß möglich sind zwei solche Grundformen. Die Heeresverfassung kann streng unitarisch und zentralistisch geartet sein; dann gibt es nur eine bewaffnete Macht, und diese ist Anstalt des Bundes, nicht der Gliedstaaten; ihre Organisation, Unterhaltung, Leitung, Verwendung ist an allen Punkten eigene und unmittelbare Verwaltung der Zentral-, nicht der partikularen Gewalt (so u. a. stehendes Heer und Flotte der Vereinigten Staaten von Amerika, abgesehen von den einzelstaatlichen „Milizen"). Nach diesem System steht der Bundesgewalt nicht nur das ius belli, sondern die Militärhoheit in vollstem Umfange ausschließlich zu. In geradem Gegensatze hierzu kann nun aber die Kriegsverfassung auch föderalistisch, ja partikularistisch aufgebaut sein: die Bundesgewalt darf Kriege führen, aber sie unterhält zu diesem Zwecke keine eigenen Truppen. Die vorhandenen Streitkräfte sind nicht Bundesanstalt, sondern Einrichtungen der Einzelstaaten; die Bundesgewalt schlägt ihre Schlachten mit dem Schwert der Einzelstaaten, welches die letzteren ihr im Kriegsfalle zur Verfügung zu stellen haben; das „Bundesheer" ist keine rechtliche Einheit, sondern nur die zusammenfassende Bezeichnung für die „Kontingente" der Einzelstaaten. Diese Gestaltung, das System des „Kontingentsheeres", besitzt für Deutschland, einstweilen noch dahingestellt, inwieweit sie dem geltenden Rechte zugrunde liegt, jedenfalls eine große geschichtliche Bedeutung: sie galt im alten Reiche (vgl. oben Bd. 1 S. 116, 117, 167, 168) wie im Deutschen Bunde (s. oben § 6, S. 36), und selbst die sonst so ausgesprochen unitarisch angelegte Reichsverfassung der Frankfurter Paulskirche gedachte in diesem Punkte von dem überlieferten Föderalismus nicht abzugehen. „Der Reichsgewalt steht die gesamte bewaffnete Macht Deutschlands zur Verfügung." „Das Reichsheer besteht aus der gesamten, zum Zwecke des Kriegs bestimmten Landmacht der einzelnen deutschen Staaten." (Reichsverfassung von 1849, §§ 11, 12.) Auch nach den preußischen Grundzügen vom 10. Juni 1866 (s. oben S. 54) ist die Landmacht des

---

[1] Laband 4, insbes. §§ 95—100; Meyer-Anschütz §§ 195 ff.; Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht §§ 176 ff.; v. Seydel, Komm. S. 310 ff.; Haenel 1 472 ff.; Zorn, Reichsstaatsr. 1 189 ff., 2 §§ 37 ff.; Arndt, Reichsstaatsr. §§ 45—57; Brockhaus, Das deutsche Heer und die Kontingente der Einzelstaaten (1888); Loening, Grundzüge der RV. (2. Aufl. 1906) S. 56 ff., 105 ff.; W. F. Müller, Die Teilung der Militärgewalt im deutschen Bundesstaate mit bes. Berücksichtigung Sachsens (Leipz. Diss., 1905); Gau, Die Kontingentsherrlichkeit nach deutschem Reichsrecht (1904); Gümbel in Hirths Annal. 1899, 131 ff.; Frhr. Marschall v. Bieberstein, Verantwortlichkeit und Gegenzeichnung bei Anordnungen des obersten Kriegsherrn (1911); H. Jost, Die staatsrechtlichen Theorien über die Natur des deutschen Heeres nach der Reichsverfassung (Leipz. Diss., 1908).

Bundes nichts anderes als die Summe der „bundesbeschlußmäßigen Kontingente" der Einzelstaaten.

Wie steht es nun im heutigen Reich? Die Frage ist leichter und — wie eindringende Untersuchung lehrt — anders für die Seemacht des Reiches, die Kriegsmarine, als für das Landheer zu beantworten.

II. Die Kriegsmarine. — Art. 53 Abs. 1 RV. bestimmt: „Die Kriegsmarine des Reichs ist eine einheitliche unter dem Oberbefehl des Kaisers. Die Organisation und Zusammensetzung derselben liegt dem Kaiser ob, welcher die Offiziere und Beamten der Marine ernennt, und für welchen dieselben nebst den Mannschaften eidlich in Pflicht zu nehmen sind." Hiermit wollte gesagt sein und ist gesagt: es gibt nur eine deutsche Kriegsmarine, und diese ist eine Reichsanstalt. Eine Reichsanstalt im vollen unitarischen Sinne. Dem Reich steht in Marinesachen nicht nur die „Gesetzgebung und Beaufsichtigung" (Art. 4 Nr. 14 RV.), sondern die Totalität aller Hoheitsrechte, Gesetzgebung wie Verwaltung, und die Gesetzgebung ausschließlich (s. oben S. 159) zu. Die gesamte Marineverwaltung im weiteren Sinne, umfassend die Kommandogewalt (diese dem Kaiser allein zustehend) und die Marineverwaltung im engeren Sinne (Kaiser, Reichskanzler, Reichsmarineamt; vgl. oben S. 114), ist durchweg eigene und unmittelbare Reichsverwaltung. Der Marinedienst (Offiziere, Beamten, Mannschaften) ist Reichsdienst (Art. 53 Abs. 1, 4). Partikulare Hoheitszeichen kennt die Marine nicht, sondern nur die Bezeichnung „kaiserlich" (RV. Art. 53 Abs. 4), die Flagge (Art. 55) und die Kokarde des Reichs. Der gesamte sächliche Apparat, die Flotte, die Kriegshäfen (Art. 53 Abs. 2), Werften usw., gehört dem Reiche: der Marinefiskus ist Reichsfiskus. Die Finanzierung der Marine ist Sache der Reichskasse (Art. 53 Abs. 3); der Marineetat ist ein Teil des Reichshaushaltsetats; nur durch Reichsorgane wird er festgestellt[1] und vollzogen. Zusammengefaßt: die deutsche Landesstaatsgewalt ist in dem Tätigkeitsgebiete der Kriegsmarine schlechthin nicht mehr vorhanden; die Einzelstaaten haben weder das Recht auf eine eigene Seemacht noch irgendeinen Anteil an der Verwaltung der Reichsmarine, welche letztere in ihrer rechtlichen Ordnung und Organisation den oben angegebenen Kriegsverfassungstypus in aller Reinheit verwirklicht. Zur See ist unsere bewaffnete Macht die eines Einheitsstaates. —

III. Das Landheer. — Daß die staatsrechtliche Natur dieses anderen, größten und gewichtigsten Teils der deutschen Streitmacht grundsätzlich keine andere sei als die der Marine, ist eine in der Literatur weithin verbreitete Meinung. Schulze, G. Meyer, Zorn, Arndt u. a. haben sich ihr angeschlossen; ihre Hauptvertreter sind Haenel und Brockhaus. „Es gibt nur ein ungeteiltes deutsches Heer, und dieses ist ein Reichsinstitut" (Brockhaus, Das deutsche Heer S. 7, 214). „Die gesamte Militärverwaltung im vollen Wortsinne ist eigene und unmittelbare Verwaltung des Reichs" (Haenel, Staatsr. 1 531). In der Verwaltungs- und Gerichtspraxis hat diese Ansicht bisher keinen Beifall gefunden; hier[2] neigt man eher der entgegengesetzten Auffassung zu, welche, ihrerseits in der Wissenschaft von Laband und v. Seydel verfochten, in den Sätzen gipfelt: „Es gibt kein Heer des Reiches, sondern nur Kontingente der Einzelstaaten" (Laband 4 5). „Das deutsche Heer ist nach der Verfassung ein Kontingentsheer" (v. Seydel, Hirths Annal. 1875, S. 1396).

Über das Grundprinzip der deutschen Armeeverfassung herrscht also Streit. Man möchte versucht sein, diesen Streit sehr einfach, mit dem Hinweis auf den Text der RV. Art. 63 Abs. 1, für erledigt zu erklären. Heißt es doch dort: „Die gesamte Landmacht des Reichs wird ein einheitliches Heer bilden, welches in Krieg und Frieden unter dem Befehle des Kaisers steht." Damit scheint die Frage im Sinne des Einheitsheeres entschieden und, lex locuta, causa finita, die Laband-Seydelsche Meinung ins Unrecht gesetzt zu sein. Indessen trügt dieser Schein. Einmal ist auf den Gebrauch, den die Reichsverfassung von den Worten „Einheit",

[1] Bindende Richtschnur für die Aufstellung des Reichsmarineetats ist die gesetzlich festgelegte Organisation der Flotte: Ges. betr. die deutsche Flotte vom 14. Juni 1900, mit Novellen vom 5. Juni 1906 und 6. April 1908.

[2] Vgl. die Denkschrift des Reichskanzlers, abgedruckt Arch. f. öff. R. 4 150 ff. Weitere Belege das. 159 ff. und bei Laband 4, 6, Anm.

„einheitlich" macht, soweit man juristische Konstruktionen auf ihn gründen will, nicht viel zu geben. Wo die Verfassung jene Worte verwendet, meint sie damit meistens nicht rechtliche, d. h. formale Einheit, sondern Einheit in der Sache: einen Zustand, welcher praktisch-politisch (wissenschaftlich, technisch) die Wirkung der Einheit erzielt. Man denke an das „einheitliche Netz" der deutschen Eisenbahnen (Art. 42), an die „einheitliche Handelsmarine", als welche die deutschen Kauffahrteischiffe erscheinen sollen (Art. 54). Bedeutet an diesen Stellen „Einheit" dasselbe wie in den Art. 53 (Kriegsmarine; s. oben II) und 48 (Post und Telegraphie), d. h. die rechtliche Einheit des Reichsinstituts? Gewiß nicht. Damit scheidet das Wort „einheitlich" in Art. 63 Abs. 1 aus den Beweisgründen der unitarischen Ansicht aus. Um so mehr, als die Ausdrucksweise der RV. in dem weiteren Wortlaut des Art. 63 und der folgenden Artikel jene Ansicht geradezu widerlegt. Gerade wenn man den Wortlaut der Verfassung und nur ihn für entscheidend erachtet, senkt sich die Wagschale zugunsten des Kontingentsprinzips. Gleich der nächste, zweite, sowie der fünfte Absatz des Art. 63 reden von der „Königlich Preußischen Armee", welche offenbar als fortdauernde organische Einheit gedacht ist. Und was diesem größten der Kontingente recht, ist den anderen billig: auch sie werden als fortbestehend vorausgesetzt, als Einrichtungen des geltenden Rechts anerkannt. Die deutschen Fürsten und Senate der Freien Städte erscheinen im Verfassungstext als Herren „ihrer Kontingente" (Art. 66 Abs. 1), „ihrer eigenen Truppen" (das. Abs. 2), — ein Zeugnis dafür, daß die Verfassung die Militärhoheitsrechte der Einzelstaaten nicht, wie im Bereiche der Kriegsmarine, schlechtweg hat aufheben wollen.

Und diesem Wortlaut der Verfassung entspricht ihr Sinn, entspricht auch die tatsächliche Entwicklung, Gestaltung und Handhabung der Heeresverwaltung auf Grund der Verfassung. Das Kontingentsprinzip bildet in der deutschen Heeresverfassung historisch und logisch die Grundlage, den Ausgangspunkt. Die partikularen Kontingente sind bis auf den heutigen Tag nicht zu der staatsrechtlichen Einheit einer Reichsarmee verschmolzen worden. Es gibt kein Reichskriegsministerium mit einer dem Reichsmarineamt entsprechenden Zuständigkeit, sondern nur Landeskriegsministerien. Auf den Fahnen und Abzeichen des Heeres erblicken wir nur Landes-, nicht die Reichsfarben; erst seit 1897 tragen die deutschen Soldaten auf Grund einer Vereinbarung der Kontingentsherren (Laband 4 61) neben der Landes- auch die Reichskokarde, eine Tatsache, welche nicht als Ausdruck einer vor sich gegangenen Verschiebung der staatsrechtlichen Verhältnisse, vielmehr nur als Anerkenntnis dessen aufzufassen ist, daß in Angelegenheiten des Landheeres die Militärhoheit weder dem Reiche allein noch den Einzelstaaten allein zusteht, sondern daß sie zwischen ihnen verteilt ist.

Es handelt sich um eine Frage der Kompetenzverteilung zwischen Reich und Land, eine Frage, welche, wie jede dieser Art, zu beantworten ist nach Maßgabe des (oben S. 70 erörterten) Grundsatzes, daß dem Reiche nur diejenigen Kompetenzen gebühren, welche seine Verfassung ihm überträgt, den Einzelstaaten aber alle, welche die RV. ihnen nicht entzieht.

Es ist also zu untersuchen, in welchem Umfange eine solche Entziehung zu Lasten der Landes-, zugunsten der Reichszuständigkeit stattgefunden hat. Erst das Ergebnis dieser Untersuchung ermöglicht ein Gesamturteil darüber, inwieweit in der Rechts- und Verwaltungsordnung des deutschen Heereswesens formal und, wenn nicht formal, so doch sachlich, Einheit hergestellt und gewährleistet ist. —

Auf die Reichsgewalt ist zunächst übergegangen:

I. die Gesetzgebungshoheit in Militärsachen. Daß diese Kompetenz dem Reiche gehört, steht in Art. 4 Nr. 14 RV.; daß sie ihm ausschließlich gehört, und daß damit das Recht der Einzelstaaten, Gesetze militärischen Inhalts zu erlassen, aufgehoben ist, folgt aus Art. 61. Die dort angeordnete „ungesäumte Einführung der gesamten preußischen Militärgesetzgebung im ganzen Reiche" bedeutet, daß unmittelbar nach dem Inkrafttreten der RV. das partikulare Militärrecht außerhalb Preußens aufgehoben und durch die preußischen Militärgesetze ersetzt werden sollte; letztere sollen überall „eingeführt" werden, nicht als Reichsgesetze, auch nicht als preußische Gesetze, sondern als Gesetze des betreffenden Landes: in Sachsen als sächsische, in Baden als badische usw., kurz als übereinstimmendes Landesrecht, aber mit Reichsgesetzeskraft, d. h. unter Aufhebung der Befugnis der Landes-

gesetzgebung, dies Landesrecht zu ändern. Damit war aber eben das bewirkt, was das Wesen der Ausschließlichkeit einer Gesetzgebungskompetenz des Reiches ausmacht (s. oben S. 159): die Verneinung des Rechts der Einzelstaaten, sich auf dem betreffenden Gebiete in irgendeiner Art gesetzgeberisch betätigen zu dürfen. Es war durch Art. 61 RV. mit einem Schlage materielle Rechtseinheit des Militärwesens hergestellt: eine provisorische Rechtseinheit, welche alsbald vom Reiche pflichtmäßig (vgl. Art. 61 Abs. 2) durch eine definitive, durch eine Kodifikation des Militärrechts von Reichs wegen ersetzt werden sollte. Letzterer Pflicht ist denn auch in der Folge genügt worden. Zwar nicht durch den Erlaß eines einzigen, „umfassenden Reichsmilitärgesetzes" im Sinne von Art. 61 Abs. 2, sondern stückweise, durch eine lange Reihe von Einzelgesetzen, welche, anhebend mit dem norddeutschen Bundesgesetz, betreffend die Verpflichtung zum Kriegsdienst, vom 9. November 1867, vorläufig abschließend mit der Militärstrafgerichtsordnung vom 1. Dezember 1898, die in den Jahren 1867 und 1871 auf ganz Deutschland ausgedehnte ältere preußische Militärgesetzgebung nunmehr bis auf unbedeutende Reste durch neues gemeines Recht ersetzt, damit jenes Provisorium aufgehoben und in den Bereich der Militärrechtseinheit auch Bayern einbezogen hat, welches kraft seines Sonderrechts (III § 5, zu I des Versailler Vertrags vom 23. November 1870) zwar von der Einführung der preußischen Gesetze, also von der provisorischen, nicht aber von der definitiven Rechtseinheit dispensiert worden war.

Das Einspruchsrecht (Veto) Preußens im Bundesrate gegen Gesetzentwürfe, welche eine Abänderung der bestehenden Heereseinrichtungen bewirken, wurde bereits oben S. 100 erwähnt.

Mit der Gesetzgebungshoheit steht dem Reiche auch das Rechtsverordnungsrecht (oben § 42 S. 158, 162 ff.) in Militärsachen ausschließlich zu. Nur auf Grund reichsgesetzlicher Ermächtigung können daher Reichs- wie Landesorgane die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen über Gegenstände des Heereswesens erlangen.

Nicht das gleiche, d. h. die ausschließliche Reichszuständigkeit, gilt für die militärischen Verwaltungsverordnungen. Wie oben § 42 S. 162 ff. dargelegt, ist das Recht, Verwaltungsverordnungen zu erlassen, als solches nicht Ausfluß der gesetzgebenden, sondern der vollziehenden Gewalt; es ist das Amt dessen, dem die Exekutive zusteht. Da nun auf dem Gebiete des Heereswesens, abweichend von dem der Kriegsmarine, eine allgemeine und grundsätzliche Übertragung nicht nur der Legislative, sondern auch noch der Exekutive auf das Reich nicht stattgefunden hat, da mit dem Reichskanzler (s. die Denkschrift, veröffentlicht im Arch. f. öff. R. 4, 150 ff.) auch heute noch „davon auszugehen ist, daß die Reichsverfassung . . . die Militärhoheit der Einzelstaaten nicht beseitigt und denselben insbesondere die Verwaltung der Militärangelegenheiten belassen hat", so folgt, daß auch das Verwaltungsverordnungsrecht, als ein integrierender Bestandteil der Verwaltungshoheit, grundsätzlich Landessache geblieben und Reichssache nur insoweit geworden ist, als dieses aus besonderen Bestimmungen der Reichsverfassung oder der Reichsgesetze sich ergibt (v. Seydel, Komm. S. 360; Anschütz, Gegenwärtige Theorien S. 85, 86). Solche Bestimmungen sind nun freilich in reichem Maße vorhanden, und auch sonst ist Vorsorge getroffen, daß durch die Handhabung der kontingentsherrlichen Verordnungsgewalt eine partikularistische Zersplitterung der Verwaltungsordnung des Heeres nicht eintreten kann (RV. Art. 63 Abs. 5; s. unten).

1. Zunächst steht der Reichsgewalt das Recht, Ausführungsverordnungen zu ihren Gesetzen zu erlassen, wie überhaupt (RV. Art. 7 Nr. 2; vgl. oben S. 165), so auch hier, im Bereiche des Heereswesens zu. Die meisten Reichsmilitärgesetze (z. B. § 71 RMilGes. vom 2. Mai 1874, § 36 WehrpflichtGes. vom 11. Februar 1888, § 3 Ges. betr. d. Ersatzverteilung vom 26. Mai 1893) ermächtigen unter Ausschaltung der generellen Zuständigkeit des Bundesrates (Art. 7 Nr. 2 RV.) den Kaiser zum Erlaß der „Ausführungsbestimmungen".

2. Die nicht in den Rahmen des Art. 7 Nr. 2 RV. fallenden, weil nicht zum Vollzuge eines bestimmten Reichsgesetzes erlassenen („selbständigen") militärischen Verwaltungsverordnungen lassen sich in zwei Gruppen scheiden: Armeebefehle und Armeeverordnungen.

a) Zur Kategorie „Armeebefehl" gehören alle Verordnungen, welche sich als Ausfluß der militärischen Kommandogewalt darstellen. Da nun (s. unten II S. 178, 179) die Kom-

mandogewalt als solche, als Ganzes dem Reiche übertragen ist und namens desselben vom Kaiser ausgeübt wird, so erhellt, daß insoweit, im sachlichen Umfange der Kommandogewalt, auch das Verordnungsrecht dem Reiche ausschließlich gehört. Kein anderer als der Kaiser namens des Reichs kann demnach Verordnungen erlassen, welche die Einübung und Ausübung des Waffenhandwerkes unmittelbar betreffen und an die bewaffnete Macht sich richten. Es gehören hierher: organisatorische Bestimmungen, Formation der gesetzlich nicht festgelegten Kadres, Exerzierreglements, Schießvorschriften, Felddienstordnungen, Manöver- und Mobilmachungspläne, nach positivrechtlicher Vorschrift (§ 8 RMilGes. vom 2. Mai 1874) auch die Bestimmungen über die Disziplin (s. hierüber Anschütz a. a. O. S. 90 Anm. 1). Wie alle Akte der Kommandogewalt bedürfen auch die Verordnungen dieser Gewalt, die allgemein gefaßten Armeebefehle, ihrer Gültigkeit keiner ministeriellen Gegenzeichnung, also auch nicht der des Reichskanzlers (vgl. oben S. 112). Über das bayr. Sonderrecht s. unten unter II S. 180.

b) Den Typus der „Armeeverordnung" verkörpern im Gegensatz zu den Armeebefehlen alle Vorschriften, welche die Militärverwaltung im engeren Sinne dieses Wortes regeln, also Bestimmungen treffen über die Herstellung der zur Betätigung der Kommandogewalt, für die Entfaltung der militärischen Aktion erforderlichen Vorbedingungen und Mittel. Dieses Armeeverordnungsrecht im engeren Sinne steht nur ausnahmsweise bei Kaiser und Reich, soweit nämlich einzelne Zweige der militärischen Administration zu Gegenständen eigener und unmittelbarer Reichsverwaltung erklärt sind (z. B. das Festungswesen nach RV. Art. 65), — im übrigen bei den Einzelstaatsgewalten, den Kontingentsherren. Freilich bedeutet dieses Verordnungsrecht für die Verwaltungen der außerpreußischen Kontingente (vorbehaltlich des auch hier bestehenden bayerischen Sonderrechts: Vertrag vom 23. November 1870, III § 5, zu III Abs. 3) nicht mehr als ein bloßes Ehrenrecht. Wenn nämlich Art. 63 Abs. 5 RV. bestimmt:

> „Behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit in der Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung aller Truppenteile des deutschen Heeres sind die bezüglichen künftig ergehenden Anordnungen für die preußische Armee den Kommandeuren der übrigen Kontingente durch den Art. 8 Nr. 1 genannten (Bundesrats-) Ausschuß für das Landheer und die Festungen zur Nachachtung in geeigneter Weise mitzuteilen",

so ist hiermit das Armeeverordnungsrecht in seinem ganzen Umfange[1] als ein partikulares, kontingentsherrliches Recht vorausgesetzt und anerkannt; denn andernfalls, wenn es dem Reiche zustünde, wären besondere Vorkehrungen „behufs Erhaltung der unentbehrlichen Einheit" nicht erforderlich: die Einheit wäre von selbst gewährleistet. Diese Vorkehrungen zur Herbeiführung gleichmäßiger Armeeverwaltungseinrichtungen sind in der Weise getroffen, daß die für die preußische Armee (vom König oder vom Kriegsministerium) erlassenen Verordnungen überall auch im Bereiche der anderen Kontingente eingeführt und von den Kontingentsherren abgeändert werden müssen, sobald und soweit sie in Preußen abgeändert werden. Im praktischen Effekt beherrscht also der Wille des Kaisers und Königs von Preußen das militärische Verordnungsrecht in der Sphäre sowohl der Kommandogewalt (Art. 63 Abs. 1) wie der Militärverwaltung (Art. 63 Abs. 5). Die im Art. 63 Abs. 5 vorgesehene Vermittlertätigkeit des Bundesratsausschusses für Landheer und Festungen ist nur Botendienst, nicht mehr; nicht etwa ist sie dazu bestimmt, den preußischen Verordnungen den Reichsstempel aufzuprägen. Übrigens ist diese Zuständigkeit des Heeresausschusses auf dem Papier stehengeblieben: die preußischen Armeeverordnungen werden den beiden Kontingentsverwaltungen, welche praktisch hier überhaupt noch in Frage kommen, der sächsischen und der württembergischen, mit Umgehung des Ausschusses direkt zugefertigt (vgl. Seydel, Komm. S. 359, 360, 363). —

Ein mächtiges Stück Reichsgewalt zeigt sich ferner in den Militärhoheitsrechten, deren Inbegriff man zusammenfassend bezeichnen kann als:

II. Kriegsherrlichkeit des Kaisers. Diese setzt sich zusammen aus der kaiserlichen Kommandogewalt (RV. Art. 63 Abs. 1, 64 Abs. 1) nebst deren Bestand-

[1] Die Ausdrücke „Administration, Verpflegung, Bewaffnung und Ausrüstung" wollen nicht vier Gegenstände des Armeeverordnungsrechts bezeichnen, sondern alle.

teilen (Art. 63 Abs. 4) und Zubehörstücken (Art. 64 Abs. 2, 3; 65, 68) sowie dem Inspektionsrecht (Art. 63 Abs. 3).

Die Einheit der Kommandogewalt oder militärischen Befehlsgewalt im deutschen Heere wird dadurch hergestellt und verbürgt, daß der Kaiser zum Träger dieser Gewalt erklärt ist. Die deutschen Truppen stehen „unter dem Befehle des Kaisers" (Art. 63 Abs. 1), einer Befehlsgewalt, welche in Friedens- wie Kriegszeiten wirksam und überall unmittelbar wirksam ist, d. h. nicht als bloßer „Ober"-Befehl in partikularistischem Sinne so aufgefaßt werden darf, als richtete sich das kaiserliche Kommando nur an die Adresse der Kontingentsherren, die es dann unter ihrer Autorität weiterzugeben hätten. Der Befehl des Kaisers erfaßt nicht die Kontingentsherren, sondern ohne diese und über sie hinweg „alle deutschen Truppen" als solche, er greift unmittelbar durch bis auf den einzelnen, dem obersten Kriegsherrn kraft Verfassung und Fahneneid (Art. 64 Abs. 1) zu unbedingtem militärischem Gehorsam verpflichteten Mann.

Hiermit ist ein ungeheuer wichtiges, rein militärisch betrachtet das wesentlichste Stück der Kriegshoheit von den Einzelstaaten auf das Reich übertragen. Die Kommandogewalt ist Reichsgewalt in allen ihren Äußerungen und Betätigungen. Denn daraus, daß der Kaiser zum Höchstkommandierenden der gesamten deutschen Landmacht erklärt ist, folgt nach der streng hierarchischen Gestaltung der militärischen Kommandogewalt nicht nur, daß jeder andere Truppenbefehlshaber in Deutschland dem Kaiser militärisch untergeben, sondern mehr: daß jedes militärische Befehlsrecht vorgestellt werden muß als abgeleitet aus dem Recht des Kaisers. Die Kommandogewalt ist eine in sich einheitliche, durchweg reichseigene Gewalt; jedes Kommando über deutsche Truppen ergeht materiell im Namen des Reichs. Die Kommandogewalt ist in der partikularen Kontingentsherrlichkeit als solcher nicht mehr enthalten (vgl. auch § 5 Abs. 2 RMilGes. vom 2. Mai 1874). — Ausgenommen von diesen Sätzen ist nur der Einzelstaat Bayern. Aber auch er nur zu Friedenszeiten. Der Vertrag vom 23. Nov. 1870 (III § 5 zu III) beläßt dem König von Bayern die Kriegsherrlichkeit im Frieden. Im Kriege, und zwar mit Beginn der nur auf Veranlassung des Kaisers durch den König von Bayern anzuordnenden Kriegsbereitschaft (Mobilisierung) tritt die kaiserliche Kommandogewalt und der gesamte oben bezeichnete Rechtszustand auch hier in Kraft.

Als einzelne, besonders wichtige Bestandteile der Kommandogewalt führt die RV. Art. 63 Abs. 4 (beispielsweise, nicht in der Absicht einer erschöpfenden Aufzählung!) an: die Bestimmung des Präsenzstandes der Kontingente (innerhalb und nach Maßgabe der durch die Legislative festzusetzenden Friedenspräsenzstärke des gesamten Heeres; s. unten zu III, 2, das Bestimmungsrecht über die Gliederung und Einteilung jedes Kontingentes (soweit die Kadres der Friedensformation nicht gesetzlich, RMilGes. vom 2. Mai 1874 §§ 2 ff. festgelegt sind und daher für das kaiserliche Bestimmungsrecht noch Raum bleibt), über die Organisation der Landwehr (und des Landsturms § 6 RMilGes.), über die Garnisonen (grundsätzlich freies Dislokationsrecht innerhalb des ganzen Reichsgebietes, nur beschränkt durch die Sonderrechte und Militärkonventionen!), endlich das Recht, die kriegsbereite Aufstellung eines jeden Kontingents anzuordnen (Mobilmachungsrecht; bayrisches Sonderrecht s. oben), sowie die Kriegsformation des Heeres im ganzen wie im einzelnen zu bestimmen (§ 6 RMilGes.). Mehr als Zubehörstücke wie als Bestandteile der Kommandogewalt erscheinen folgende Militärhoheitsrechte des Kaisers: das Offiziernennungsrecht, soweit es die RV. und die Reichsgesetze dem Kaiser ausdrücklich beilegen (RV. Art. 64 Abs. 2: Ernennung des Höchstkommandierenden jedes Kontingents, der Offiziere, welche Truppen mehr als eines Kontingents befehligen, aller Festungskommandanten, sowie — §§ 74, 79, 80, 107 MilStrGO. vom 1. Dez. 1898 — der Mitglieder des Reichsmilitärgerichts und der Militäranwaltschaft; Zustimmungsrecht bei Ernennung von Generälen durch die Kontingentsherren), das Recht, Festungen anzulegen (RV. Art. 65) und das — abgesehen von Bayern ausschließliche — Recht, jeden Teil des Reichsgebietes in Kriegszustand zu erklären (RV. Art. 68).

Den Charakter eines selbständigen, in der praktischen Handhabung aber mit der Kommandogewalt untrennbar zusammenfließenden kriegsherrlichen Amts des Kaisers hat das Inspektionsrecht: RV. Art. 63 Abs. 3. Es ist nichts anderes als das Beaufsich-

tigungsrecht des Reichs, von dessen normaler Gestaltung — oben S. 73 — es sich dadurch unterscheidet, daß unter Ausschaltung jeglicher Kompetenz des Bundesrates dem Kaiser nicht nur das Überwachungsrecht, sondern auch das Recht zusteht, vorgefundene Mängel festzustellen und ihre Abstellung anzuordnen (bayerisches Sonderrecht: Vertrag vom 23. November 1870, III § 5 zu III Abs. 4).

III. Entzogen endlich ist den Einzelstaaten als solchen die Tragung der Kosten und Lasten des Heereswesens sowie die Feststellung der Stärke des deutschen Heeres und aller seiner Gliederungen im Frieden und im Kriege.

Damit gelangt das Bild der dem Reiche zustehenden Militärhoheitsrechte zum Abschluß.

Die gewaltige Militärlast an Gut und Blut, der Finanzbedarf des Gesamtheeres und die Stellung der zur Erhaltung der gesetzmäßigen Stärke desselben erforderlichen Mannschaften ist nicht eine Last, welche jeder Einzelstaat von sich aus für sich und sein Kontingent aufbringt, nicht eine Sonderlast der Länder, vielmehr eine Gemeinlast des Reichs und des ganzen deutschen Volkes. Die Kosten und Lasten des Kriegswesens sind nationalisiert, so zwar, daß der Finanzbedarf der Heeresverwaltung vom Reiche aufgebracht und bestritten wird, während die übrigen Lasten, der Heeresdienst und die „Militärlasten" im engeren Sinne (Einquartierungslast, Lieferungspflichten usw.), durch Reichsgesetze nach Maßgabe der RV. Art. 57, 58 geregelt und verteilt sind.

1. Die Übernahme der Heereslast als Finanzlast durch das Reich kommt vor allem in den beiden wichtigen Sätzen zum Ausdruck, daß die Feststellung der für das Heereswesen erforderlichen Einnahmen und Ausgaben Reichsangelegenheit ist: der Militäretat ist Reichsetat (RV. Art. 69, s. unten § II 47, Landesangelegenheit ist lediglich in Bayern die Aufstellung der Spezialetats, s. Vertrag vom 23. November 1870 III § 5 zu II), und daß das gesamte bewegliche und unbewegliche Inventar der Heeresverwaltung Reichseigentum, daß der Militärfiskus (mit alleiniger Ausnahme Bayerns) nicht Landes-, sondern Reichsfiskus ist (dies folgt aus dem RG. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873, RGBl. S. 113). Die Militärverwaltung ist und bleibt auch in dieser ihrer finanziellen und vermögensrechtlichen Seite subjektiv Landesverwaltung, aber eine Landesverwaltung auf Reichskosten und mit reichseigenen Gegenständen, ohne Ersparnismöglichkeit zugunsten der Einzelstaaten (RV. Art. 67), einer Verwaltung nach den Etatspositionen und unter der Rechnungskontrolle des Reichs (Prüfung aller Rechnungen der Militärkassen durch den Reichsrechnungshof, s. unten § 47 III, Verantwortlichkeit des Reichskanzlers nach RV. Art. 72).

2. Friedenspräsenzstärke und Ersatzbedarf. — Der Ersatzbedarf ist die Zahl von Heeresdienstpflichtigen, deren Einstellung alljährlich erforderlich ist, um den Präsenzstand aller Kontingente und Kadres der Friedensformation zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Beides, Ersatzbedarf wie Präsenzstand, wird von der Reichsgewalt, und zwar vom Kaiser festgestellt (Präsenzstand RV. Art. 63 Abs. 4, s. oben S. 180, Ersatzbedarf s. RG. betr. die Ersatzverteilung vom 26. Mai 1893, RGBl. S. 185: Verteilung des Gesamtbedarfs durch die Kriegsministerien auf die Armeekorpsbezirke, nicht auf die „Bundesstaaten", wie RV. Art. 60 will), und zwar festgestellt innerhalb der Grenzen der durch Reichsgesetz (RV. Art. 60) zu beziffernden Friedenspräsenzstärke. „Friedenspräsenzstärke" ist die Gesamtzahl der im Frieden dauernd bei den Fahnen versammelten Mannschaften (ohne Einjährig-Freiwillige). Die Festlegung dieser Ziffer auf unbestimmte Dauer (sog. „Alternat") ist durch die RV., Art. 60, nicht gefordert, auch nicht üblich, sie erfolgte früher auf jeweils 7 Jahre („Septennat"), seit 1893 auf 5 („Quinquennat"). Das Gesetz über die Friedenspräsenzstärke des deutschen Heeres vom 27. März 1911 (RGBl. 99) hatte bestimmt, daß die Präsenzstärke „als Jahresdurchschnittsstärke allmählich derart erhöht wird, daß sie im Laufe des Rechnungsjahres 1915 die Zahl von 515 321 Gemeinen, Gefreiten und Obergefreiten erreicht und in dieser Höhe bis zum 31. März 1916 bestehen bleibt". In der Folge ist dann aber diese Ziffer erhöht worden: durch das Gesetz vom 14. Juni 1912 (RGBl. 389) auf 544 211, und durch Gesetz vom 3. Juli 1913 (RGBl. 496) auf 661 478. —

Was bleibt nun, wenn man von dem Inbegriff aller denkbaren Militärhoheitsrechte die im vorstehenden zusammengestellte und beschriebene Reichszuständigkeit in Abzug bringt, als Kompetenzrest zugunsten der Einzelstaaten, als „Kontingentsherrlichkeit" übrig? Im praktischen Effekt, und von den Reservatrechten Bayerns (die Privilegierung Württembergs nach der Mil.-Konv. vom 25. November 1870 ist im Vergleich mit der bayerischen kaum nennenswert) abgesehen, doch nicht viel mehr als ein nudum ius. Ein Recht ohne militärisch greifbaren Inhalt, freilich immerhin ein Recht, und ein verfassungsmäßiges Recht. Noch immer ist die deutsche Heeresverwaltung grundsätzlich *nicht* eigene und unmittelbare Reichs-, sondern *Landes*verwaltung. Der Heeresdienst gilt, was auch in den Formeln der Fahneneide unzweideutig hervortritt, als *Landesdienst*, nicht als ein dem Reiche geleisteter Dienst. Und ausdrücklich behält die RV. Art. 63 Abs. 2 und 66, den deutschen Landesherren und Senaten das Recht vor, innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken die Kokarden und sonstigen äußeren Abzeichen „ihrer" Soldaten zu bestimmen sowie die Offizier- (und Militärbeamten-) Stellen „ihrer" Kontingente zu besetzen, soweit das Offiziernennungsrecht nicht ausdrücklich dem Kaiser (s. oben S. 180) übertragen ist. Alles dieses ist lediglich zuzugestehen und sollte nicht (wie *Brockhaus*, *Haenel* u. a. es tun) verwischt noch vertuscht werden. Die Einheit des deutschen Heeres, von welcher Art. 63 Abs. 1 RV. spricht (s. oben S. 176, 177) ist eine Einheit im *Rechtssinne* offensichtlich *nicht*, wohl aber freilich — und dem tun die Militärhoheitsrechte der Einzelstaaten keinen Abbruch — eine Einheit in der *Sache*, auf die allein es ankommt: eine *militärisch-technische* Einheit. Wohl sind die Partikulargewalten Träger der Heeresverwaltung, aber sie müssen verwalten nach den Gesetzen, Verordnungen und Etats des Reichs, mit Reichsmitteln und Reichsgut, unter strengster Aufsicht und Kontrolle des Reichs. Der Heeresdienst ist formell ein dem Landesherrn geleisteter, aber ein Dienst, welchen das Reich auferlegt, regelt, begrenzt, befehligt, beaufsichtigt, bezahlt, ein Dienst, der letzten Endes doch nur des Reichs wegen da ist, denn Krieg führen kann nur mehr das Reich. —

Nach dem im vorstehenden geschilderten System der deutschen Heeresverfassung könnte und müßte es so viele Militärkontingente geben, als Einzelstaaten vorhanden sind, also 25. Diese Zahl ist jedoch durch Verträge — „*Militärkonventionen*" —, welche zwischen Preußen und den anderen deutschen Einzelstaaten mit Ausnahme Bayerns, Sachsens und Württembergs abgeschlossen worden sind, herabgemindert auf *vier*. In diesen Militärkonventionen, deren Inhalt im einzelnen hier unerörtert bleiben muß, haben die erwähnten Staaten auf die ihnen nach der RV. noch zustehenden kontingentsherrlichen Rechte zugunsten Preußens verzichtet, wobei die badischen, hessischen und mecklenburgischen Truppen in ihrer kontingentsmäßigen Gliederung und Geschlossenheit aufrechterhalten, die anderen in die preußische Armee inkorporiert worden sind, so daß der Verband der preußischen Armee, das „unter preußischer Verwaltung stehende Reichsmilitärkontingent" (RG. vom 26. Mai 1893 mit Art. 2 § 1), die ehemaligen Kontingente der Großherzogtümer, Herzogtümer, Fürstentümer und Freien Städte in sich aufgenommen hat und, nachdem ihm auch die in Elsaß-Lothringen dislozierten Truppen einverleibt worden sind, nunmehr ganz Deutschland außer Bayern, Württemberg und Sachsen umfaßt. Hierdurch ist der Zustand, welcher herrschen würde, wenn das deutsche Heer in demselben Sinne eine „Einheit" wäre wie die Marine, ist die Vereinigung der Kommandogewalt und der Militärverwaltung in der einen Person des Kaisers und Königs für den größten Teil des deutschen Heeres *tatsächlich* zur Wahrheit geworden. Das zweite, *bayerische* Kontingent des deutschen Heeres steht, wie oft erwähnt, unter einem von dem gemeinen Recht der RV. weit abweichenden Sonderrecht, ist insbesondere von der kaiserlichen Kommandogewalt zu Friedenszeiten eximiert. So bleiben denn als normale deutsche Kontingente im Sinne der RV. nur *Sachsen* und *Württemberg* übrig: nur in diesen beiden Staaten kommt das Normalrecht der RV. mit seiner Teilung der Militärhoheit zwischen Kaiser und Kontingentsherr tatsächlich zur Geltung; indessen selbst hier nicht ohne jede Einschränkung und Modifikation: sächs. Mil.-Konv. vom 7. Februar 1867, württ. Mil.-Konv. vom 25. November 1870 (letztere, nicht auch die erstere durch die RV. als Sonderrecht im Sinne von Art. 78 Abs. 2 RV. anerkannt).

§ 47. Der Staatshaushalt.

„Staatshaushalt", „Finanzwesen", „Finanzwirtschaft" sind gleichbedeutende Ausdrücke. Sie bezeichnen den Inbegriff der Staatstätigkeiten, welche die Beschaffung, Verwaltung, Verwendung des zur Erfüllung der Staatszwecke erforderlichen Geldbedarfs zum Gegenstande haben. Es handelt sich hierbei nicht notwendig überall um obrigkeitliche, befehlende Tätigkeiten, um Handhabung der Staatsgewalt (s. oben S. 18). Die ausgebende Funktion der Haushaltsführung ist sogar niemals Finanzgewalt: Bezahlen ist nicht herrschen. Aber auch die andere, die vereinnahmende Tätigkeit ist nicht durchweg obrigkeitlich, herrschaftlich geartet, sondern nur eines Teiles; sie zerfällt in eine obrigkeitliche, öffentlich-rechtlich geordnete Sphäre (Sphäre der Finanzgewalt) und in eine privatwirtschaftlich-privatrechtliche Sphäre, identisch mit der Eigenschaft und Gebahrung des Staates als Fiskus. —

I. Die Einnahmen. — Eine Einteilung der Einnahmen des Staates (als Einzelstaat und Reich) ist nach verschiedenen Gesichtspunkten möglich. Staatsrechtlich wie finanzpolitisch bedeutsam ist zunächst die Unterscheidung zwischen ordentlichen und außerordentlichen oder, was dasselbe besagt, dauernden und einmaligen Einnahmen. Ordentliche (dauernde) Einnahmen sind solche, welche im Gange der Staatswirtschaft regelmäßig, periodisch (einerlei, ob mit feststehenden oder schwankenden Beträgen) wiederkehren, außerordentliche (einmalige) solche, bei denen dies nicht der Fall ist. Es versteht sich, daß man in gleichartiger Weise auch bei den Ausgaben des Staates unterscheiden kann.

1. Die ordentlichen Einnahmen im Landes- und Reichshaushalt gliedern sich weiterhin nach dem oben hervorgehobenen trennenden Gesichtspunkt in privatrechtlich-fiskalische und öffentlichrechtliche Einnahmen.

a) Die Hauptgruppe der privatrechtlich-fiskalischen Einnahmen wird gebildet durch die Erträgnisse des Staatsvermögens. Das Staatsvermögen (Staatsgut) kommt hier wesentlich in denjenigen seiner Bestandteile in Betracht, die man als „Finanzvermögen" (werbendes Vermögen) zusammenfassend zu bezeichnen pflegt: es ist dies der Inbegriff der Sachgüter des Staates, welche von vornherein dazu bestimmt sind, als Einnahmequelle zu dienen, einen dauernden Reinertrag abzuwerfen, im Gegensatz zu anderen staatlichen Vermögensmassen, die als sogenannte Verwaltungsvermögen ihren Zweck lediglich darin finden, im Dienste des Staates verwendet, gebraucht und verbraucht zu werden. — Typische Einzelmassen des Finanzvermögens sind in den Ländern: die Domänen, einschließlich der Staatsforsten (s. oben § 31), in staatlichem Besitz befindliche Bergwerke und Salinen, verschiedenartige Gewerbebetriebe des Fiskus, vor allem — für die besitzenden Einzelstaaten ein Vermögensstück von größter finanzieller Bedeutung — die Staatseisenbahnen[1]. Auch das Reich besitzt Finanzvermögen in beträchtlichem Umfange: die Reichspost und -telegraphie, die Reichseisenbahnen (in Elsaß-Lothringen), die Reichsdruckerei u. a. m.

b) Unter öffentlich-rechtlichen Einnahmen werden hier solche verstanden, welche dem Staate nicht, wie die unter a) angeführten Einkünfte aus privatwirtschaftlicher Vermögensgebarung und Erwerbstätigkeit, aus Rechtsgeschäften des Privatrechts, sondern auf Grund öffentlich-rechtlicher Titel zufließen. Sie weisen zwei unter sich sehr verschiedene Gruppen auf: die kraft der Finanzgewalt auferlegten Zwangsbeiträge der Untertanen zu dem Ausgabenbedarf von Reich und Land (Steuern im weiteren Sinne oder Abgaben), sodann die Dotationen (Überweisungen), welche die Einzelstaaten aus Reichsmitteln erhalten.

Die Abgaben haben teils den Charakter von Gebühren — sofern sie im Einzelfalle als Entgelt für bestimmte Gegenleistungen des Staates: Handlungen staatlicher Organe, Gestattung der Benutzung von Staatsanstalten, erhoben werden[2] —, teils von Steuern im engeren und

---

[1] Die Einnahmen aus den preußischen Staatseisenbahnen sind im Etat für 1903 auf 2 504 516 000 Mark (Gesamtbetrag der Staatseinnahmen 4 595 736 227 Mark), die Ausgaben für dieselben auf 1 708 261 000 Mark veranschlagt, so daß sich der Reinertrag auf 796 255 000 Mark beläuft.

[2] Man beachte, daß nicht alle Gebühren notwendigerweise dem öffentlichen Recht angehören. Außer den hier in Rede stehenden, durch Normen und Akte des öffentlichen Rechts auf-

eigentlichen Sinne, wenn jenes Moment fehlt, die Heranziehung des Steuerzahlers ohne Rücksicht auf besondere und bestimmte, gerade ihm zugute kommende Staatsleistungen erfolgt.

Zu den steuerlichen Einnahmen des Reiches gehören außer den Zöllen, den Verbrauchs-[1], Stempel-[2] und anderen[3] indirekten und direkten[4] Steuern auch die Matrikularbeiträge der Einzelstaaten, welche in ihrem Gesamtbetrage alljährlich durch das Gesetz über den Reichshaushaltsetat (s. unten, II) festgestellt und in diesem budgetmäßigen Betrage vom Reichskanzler auf die Einzelstaaten nach dem Umlagemaßstab der Bevölkerungsziffer ausgeschrieben werden: RV. Art. 70. Die Matrikularbeiträge sind ihrer rechtlichen Natur nach Steuern, nicht etwa Mitgliederbeiträge zu einer gesellschaftsmäßig geformten Vereinswirtschaft: der Rechtsgrund der Zahlungspflicht ist nicht das vertragsmäßige Einverständnis der Einzelstaaten als Mitglieder des Reichs, sondern der einseitige Befehl der Reichsgewalt an die Einzelstaaten als Untertanen des Reiches.

Öffentlichen Rechts sind ferner die Einnahmen, welche den Einzelstaaten in Gestalt von Überweisungen aus der Reichskasse zugewendet werden. Gegenstand der Überweisungen sind die Erträgnisse gewisser Reichssteuern. Überwiesen werden, nachdem die Überweisung der Zölle, der Tabaksteuer und der Stempelsteuern durch die Reichsgesetze vom 14. Mai 1904 (RGBl. 169) und 15. Juli 1909 (RGBl. 743) aufgehoben worden ist, jetzt nur noch die Branntweinsteuer und ein Fünftel des Rohertrages der Erschaftssteuer (angef. Ges. vom 15. Juli 1909, Ges. vom 3. Juli 1913, RGBl. 512, § 5). Insoweit die Matrikularbeiträge in den Überweisungen keine Deckung finden, sind sie den Einzelstaaten am Jahresschluß in dem Maße zu erstatten, als die übrigen ordentlichen Einnahmen des Reiches dessen Bedarf übersteigen (RV. Art. 70 Abs. 1 Satz 3, Fassung des Gesetzes vom 15. Mai 1904, RGBl. 169).

2. Außerordentliche Einnahmen können erzielt werden insbesondere durch Veräußerung von Staats- (Finanz- oder Verwaltungs-) Vermögen oder durch Inanspruchnahme des Staatskredits. Beides kommt im Haushalt des Reiches sowohl wie der Einzelstaaten vor. Von staatsrechtlicher Bedeutung ist vornehmlich die Frage, inwieweit zu solchen, Verminderung der Aktiva bezw. Vermehrung der Passiva des Staatshaushalts bewirkenden Finanzoperationen und Rechtsgeschäften die Regierung allein befugt oder der Mitwirkung der Volksvertretung bedürftig ist. Selbstverständlich ist ein dahin gerichteter Anspruch der Volksvertretung weder in dem einen Falle (Verkauf von Staatsgut), noch in dem anderen (Kontrahierung von Staatsschulden), auch läßt er sich nicht aus der allgemeinen Kompetenz der Volksvertretung in Reich und Land, beim Erlaß von Gesetzen beschließend mitzuwirken, herleiten, denn die Veräußerung oder Verpfändung eines dem Staat gehörenden Grundstücks, die Emission von Staatsschuldverschreibungen sind nicht Akte der Gesetzgebung im materiellen Sinne (oben § 39 S. 151 ff.), keine rechtssatzmäßigen Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Untertanen, sondern Verwaltungsakte und noch dazu rein privatrechtliche, keine obrigkeitlichen Verwaltungsakte. Eine beschließende, überwachende oder sonstige Mitwirkung der Volksvertretung bei Veräußerungs- oder Kreditgeschäften des gedachten Inhalts findet also nur insoweit statt, als sie durch besondere Vorschriften der Verfassung oder einzelner Gesetze angeordnet ist (unberührt bleibt das Budgetrecht der Volksvertretung, s. u. II, insbesondere die Frage, inwieweit die

---

erlegten Gebühren kommen auch andere, vertragsmäßig ausbedungene, daher privatrechtlich geartete vor. Näheres hierüber bei Anschütz, Gegenwärt. Theorien S. 97 ff.

[1] Verbrauchssteuern sind: die Salzsteuer, Zuckersteuer, Tabaksteuer (ergänzt durch eine besondere Zigarettensteuer), Branntweinsteuer, Biersteuer, Schaumweinsteuer, die Steuern auf Zündwaren, Leuchtmittel, Kalisalze.

[2] Reichsstempelsteuern: der Spielkartenstempel, Stempel auf Wechsel, Schecks, Aktien, Renten- und Schuldverschreibungen, Dividenden und Zinsbogen, Schlußnoten, Lotterielose, Frachturkunden, Personenfahrkarten, Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge.

[3] Zum Beispiel die Wertzuwachssteuer, auf welche das Reich jedoch, nachdem es eine allgemeine Vermögenszuwachssteuer (s. nächste Anm.) eingeführt, durch das Gesetz über Änderungen im Finanzwesen vom 3. Juli 1913 (RGBl. 521) verzichtet hat.

[4] Direkte Reichssteuern sind erst in neuester Zeit eingeführt worden. An ihrer Spitze stehen der einmalige außerordentliche Wehrbeitrag und die Besitzsteuer (d. h. Vermögenszuwachssteuer): Gesetze vom 3. Juli 1913 (RGBl. 505, 524). Nach richtiger Auffassung ist aber auch die Reichserbschaftssteuer (Ges. vom 3. Juli 1906) eine direkte Steuer.

Regierung ohne Zustimmung der Volksvertretung bewirkte außerordentliche Einnahmen verwenden, verausgaben darf).

Was zunächst die Veräußerung von Staatseigentum betrifft, so erscheinen die Vollmachten der Regierung positivrechtlich am engsten beschränkt im Reiche. Hier ist nämlich die Vornahme von Veräußerungsgeschäften ganz allgemein an die Zustimmung des Bundesrates und Reichstags geknüpft (RG. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung bestimmten Gegenstände vom 25. Mai 1873, § 10 Satz 2 [1]). Weiter reichen die Befugnisse der Regierung (Finanzverwaltung) in den Mittelstaaten, deren Verfassungen (vgl. Bayern Tit. VII § 18, Württemberg § 107, Sachsen § 18, Baden § 58) die landständische Zustimmung nur für den Verkauf (auch wohl die Verpfändung) von Domänen in dem historischen Sinne dieses Wortes (oben § 31) fordern, besonders aber in Preußen, wo mangels ausdrücklicher, eine Kompetenz des Landtages begründender Bestimmungen die Regierung privatrechtlich wie konstitutionell (dritten Privatpersonen wie dem Landtage gegenüber) legitimiert ist, Vermögensveräußerungen aller Art (auch Domänenverkäufe) selbständig im Verwaltungswege zu bewirken[2], mit alleiniger Ausnahme der Veräußerungen von Staatseisenbahnen (hier Zustimmung des Landtages auf Grund der die Verstaatlichung der Privatbahnen verfügenden Spezialgesetze erforderlich).

Die Inanspruchnahme des Staatskredits erheischt die vorgängige Zustimmung der Volksvertretung nach den übereinstimmenden Grundsätzen des Reichs- und Landesstaatsrechts nur — dann aber auch unbedingt und unter allen Umständen —, wenn die Geldbeschaffung in der Rechts- und wirtschaftlichen Form der Aufnahme einer Anleihe vorgenommen werden will RV. Art. 73, preuß. VU. Art. 103, bayr. VU. Tit. VII § 11, 12, württ. VU. § 107 usw. — Wie bei bei der Aufnahme, so pflegt die Regierung auch bei der Verwaltung der Anleihe (Ausgabe der Schuldverschreibungen, Führung des Verzinsungs- und Tilgungsgeschäfts) durch die Beteiligung der Volksvertretung beschränkt zu sein. In manchen Einzelstaaten ist die Verwaltung der Staatsschulden (d. h. der Anleiheschulden) sogar dem Landtage bezw. von diesem zu besetzenden Stellen grundsätzlich übertragen und die Regierung lediglich mit der Beaufsichtigung dieser Verwaltung betraut (so in Württemberg und Sachsen), während in Preußen und Bayern der Regierung die Verwaltung des Staatsschuldenwesens zusteht unter Aufsicht und Kontrolle von Behörden, deren Mitglieder vom Landtag ernannt werden (verwaltende Stelle in Preußen ist die Kgl. Hauptverwaltung der Staatsschulden, kontrollierende Instanz die Staatsschuldenkommission, welche außer dem Präsidenten der Oberrechnungskammer aus sechs Mitgliedern besteht, die je zur Hälfte von jedem der beiden Häuser des Landtages gewählt werden). Die Verwaltung der Reichsschulden ist der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden unter der Bezeichnung „Reichsschuldenverwaltung", die Aufsicht über die Verwaltung der „Reichsschuldenkommission" übertragen, welche letztere aus sechs Bevollmächtigten zum Bundesrat, sechs Mitgliedern des Reichstages und dem Präsidenten der preußischen Oberrechnungskammer in seiner Eigenschaft als Präsident des Reichs-Rechnungshofes (unten III) besteht (vgl. Reichsschuldenordnung vom 19. März 1900 §§ 9 ff).

II. Das Budgetrecht[3]. — Mit den gleichbedeutenden Worten Budget (über die sprachliche Herkunft dieses Ausdruckes siehe den Artikel „Budget" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften), Staatshaushaltsetat, Hauptfinanzetat, auch kurzweg „Etat", be-

[1] Vgl. Laband 4 492; Derselbe in der Jur. Wochenschr. 39 915 ff.; Arndt, Reichsstaatsrecht 407, 408; Anschütz in der Jur. Wochenschr. 39 988 ff., 990 ff. Die Genehmigung der gesetzgebenden Faktoren ist nur zu der staatsrechtlichen Zulässigkeit, nicht zur privatrechtlichen Gültigkeit des Veräußerungsgeschäfts erforderlich: so Anschütz und Arndt gegen Laband a. a. O.

[2] Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. VerfUrk. (1871), 26 ff.; Anschütz, Jur. Wochenschr. a. a. O. 990, 991.

[3] Die reichhaltige Literatur über Budgetrecht ist, soweit allgemeinen und reichsrechtlichen Inhalts, angegeben bei Laband 4 481, 532 ff., welcher das Budgetrecht des Reichs eingehend darstellt. Vgl. auch Arndt, Reichsstaatsrecht 318 ff. Partikularrechtliche Darstellungen: Laband, Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preuß. VerfUrk. (1871); Arndt, Komm. z. preuß. VerfUrk. (7. Aufl.) S. 325 ff.; Schwartz, Komm. S. 290 ff.; v. Seydel, Bayer. Staatsr. 2 535 ff.; O. Mayer, sächs. Staatsr. 193 ff.; v. Sarwey, Württemb. Staatsr. 2 504 ff.; Göz, Württemb. Staatsr. S. 256 ff.: van Calker, Das badische Budgetrecht (I. Teil 1901). Die kürzeste und beste allgemeine Darstellung des Budgetrechts ist von Jellinek, Art. Budgetrecht im Handwörterb. d. Staatswissenschaften.

zeichnet man die vollständige systematisch, geordnete und bilanzierte Übersicht der für eine bevorstehende Staatswirtschaftsperiode zu erwartenden Einnahmen und Ausgaben. Also kurz gesagt: den periodisch aufzustellenden Voranschlag über Bedarf und Deckung. Der wirtschaftliche, finanzpolitische Zweck der Einrichtung ist für den Staatshaushalt kein anderer wie bei jeder anderen öffentlichen oder Privatwirtschaft (die Aufstellung eines Etats und das Wirtschaften nach ihm ist nichts dem Staatshaushalt allein Eigentümliches, sie kommt vielmehr auch bei anderen öffentlichen Wirtschaften und bei manchen großen Privatwirtschaften vor): es soll Planlosigkeit vermieden, ein Überblick über Ausgaben und Einnahmen, über Bedarf und Deckung, soweit vorhersehbar, ermöglicht und im voraus für das Gleichgewicht zwischen beiden gesorgt werden. Das Budget ist ein Monolog der wirtschaftlichen Staatspersönlichkeit, verbunden mit dem Vorsatz, sich nach diesem Anschlag als nach der Norm für die Wirtschaftsführung in der betreffenden Periode zu richten.

Das Staatsrecht geht der Etat vor allem um des Anteils willen an, welcher der Volksvertretung bei seiner Aufstellung und Feststellung eingeräumt ist. Nach dem reinen, abstrakten Prinzip der Gewaltenteilung wäre ja, darauf muß hingewiesen werden, eine Mitwirkung der Volksvertretung auf diesem Gebiet des staatlichen Finanzwesens an sich nicht erforderlich. Denn an sich und von Natur aus ist das Budget nicht ein Akt der Gesetzgebung, sondern ein Verwaltungsakt; ein allgemeines Recht der Volksvertretung, an der Ausübung der vollziehenden Gewalt teilzunehmen, ist aber nicht anerkannt. Das „Budgetrecht der Volksvertretung", der Inbegriff des parlamentarischen Einflusses auf Gestalt und Inhalt des Budgets, bedarf also nach Art und Umfang jedenfalls der positivrechtlichen Begründung. Eine solche fehlt nun aber in keiner konstitutionellen Verfassung, jedenfalls in keiner deutschen. Nach den Verfassungen des Reichs wie der Einzelstaaten erfolgt die Feststellung des Budgets nicht einseitig durch die Regierung, sondern durch einen Gesamtakt von Regierung und Volksvertretung, dessen verfassungsmäßiges Zustandekommen die Regierung als Geschäftsführerin des Staatshaushals an die Befolgung des Budgets bindet, mit der Wirkung, daß die Regierung für den Fall der Befolgung im voraus von Verantwortlichkeit befreit ist, für Abweichungen von der Richtschnur aber der Volksvertretung Erklärung und Rechtfertigung schuldet.

Die Gestaltung des Budgetrechts nach den deutschen Verfassungen zeigt zwei Typen, deren grundsätzliche Verschiedenheit, obwohl als solche nicht unbestritten (Meyer-Anschütz Staatsr. § 205, Rehm in Hirths Anm. 1901, S. 641 ff.), von der überwiegend herrschenden Meinung zugestanden wird und auch angesichts der Tatsache, daß durch die praktische Handhabung der Verfassungsbestimmungen in neuerer Zeit hier und da Verwischungen der staatsrechtlichen Unterschiede und damit eine Annäherung der beiden Typen bewirkt worden ist, anerkannt werden muß.

Die typische Verschiedenheit ist die, daß die Verfassungen der einen Gruppe die Feststellung des Budgets „durch ein Gesetz" fordern und damit die periodische (nach diesem Typus meist alljährliche) Veranschlagung von Bedarf und Deckung und die Einstellung jeder Ausgabe- und Einnahmeposition in das Budget an die formell-legislative Zustimmung der Volksvertretung knüpfen, während die Verfassungstexte des anderen Typus von der obligatorischen Gesetzesform des Budgets nichts wissen, der Volksvertretung ein Zustimmungs-(Bewilligungs-)Recht nur hinsichtlich der Steuern und hauptsächlichsten außerordentlichen Einnahmen, bezüglich des Budgets, insbesondere des Ausgabenbudgets aber nur das Recht der „Prüfung" beilegen. Nach diesem letzteren Budgetrechtstypus erscheint das Budget als eine verfassungsmäßig notwendige Beilage zu dem der ständischen Zustimmung zu unterbreitenden Entwurf des Steuer- oder Auflagengesetzes: eine Regierungsvorlage, welche Bedarf und außersteuerliche Deckungsmittel vollständig klarlegt und dem Parlament zur Prüfung übergeben wird, mit dem Ansinnen, den durch anderweitige Staatseinnahmen nicht gedeckten Ausgabenbedarf durch „Bewilligung" (d. h. Zustimmung zur Erhebung) von Steuern zu decken.

Der erstgenannte Typus wird vertreten durch die Verfassungen des Reichs und Preußens, der andere durch diejenigen sämtlicher Mittelstaaten, insbesondere Bayerns, Sachsens, Württembergs, auch Badens, — wobei wiederholt zugestanden wird, daß die Praxis in manchen dieser letzteren Staaten, namentlich in Württemberg und Baden, durch eine gewohnheitsmäßige

Auslegung der Verfassung im Sinne des preußisch-deutschen Budgetrechts vieles dazu getan hat, die vorhandenen Unterschiede auszugleichen.

1. Das Budgetrecht der mittelstaatlichen Verfassungen wurzelt in heimischem Boden, nämlich in dem Finanzwesen des alten Ständestaates (dem oben §§ 31, 32 einige Bemerkungen gewidmet wurden). Es ist im wesentlichen eine moderne Umformung und Fortentwicklung des landständischen Geldbewilligungsrechts. Als Prototyp dieses Budgetrechtssystems pflegt gemeinhin die bayerische Verfassung angeführt zu werden; deutlicher aber noch als diese zeigt die württembergische Verfassungsurkunde die geschichtliche Anknüpfung an das Recht der Vergangenheit. Als Grundprinzip des Staatshaushalts wird hier (württ. Verfass. § 109) der Satz aufgestellt: „Soweit der Ertrag des Kammerguts nicht zureicht, wird der Staatsbedarf durch Steuern bestritten." Keine Steuer aber kann ausgeschrieben oder erhoben werden, „ohne Verwilligung der Stände". Die Regierung wendet sich an die letzteren mit dem „Ansinnen einer Steuerverwilligung" (a. a. O. § 110), welches sie jedesmal zu begleiten und zu begründen hat mit einer „genauen Nachweisung über die Notwendigkeit und Nützlichkeit der zu machenden Ausgaben, über die Verwendung der früheren Staatseinnahmen und über die Unzulänglichkeit der Kammereinkünfte". „Zu dem Ende" — also als Motiv der Steuerforderung — ist der Etat „den Ständen zur Prüfung vorzulegen" (a. a. O. § 111). Die Anlehnung des durch diese Sätze gekennzeichneten Budgetrechts an die altständische Finanzverfassung ist unverkennbar: die Subsidiarität des Besteuerungsrechts, welches erst bei der Insuffizienz des „Kammerguts", d. h. der Einnahmen aus dem Staatsvermögen, in Kraft tritt, die „Verwilligung der Steuern" durch die Stände, — alles erinnert an das historische Vorbild. Nur freilich sind die patrimonialen und dualistischen Züge des alten Staats- und Finanzwesens fortgefallen. Das Kammergut gehört nicht mehr dem Landesherrn, sondern dem Staate. Die Steuer ist gleichfalls Staatseinrichtung, nicht mehr wie ehedem ein der Landesherrschaft von der Ständekorporation aus ihrem Vermögen dargereichtes Geschenk. Und der Bedürfnisnachweis durch den Etat ist nicht eine Lockspeise, welche die Regierung den Ständen hinhält, um Steuern zur Verwendung ad libitum bewilligt zu erhalten, sondern der Entwurf einer Norm für die Haushaltsführung, welche nach ihrer Prüfung und Anerkennung durch die Stände die Regierung bindet.

Wie nach diesen Bestimmungen der württembergischen VU., so liegt auch nach dem bayerischen, sächsischen, badischen, hessischen Recht der Schwerpunkt des Budgetrechts der Volksvertretung staatsrechtlich wie politisch in der Steuerbewilligung. Die nichtsteuerlichen Einnahmen, insbesondere die aus dem Staatsvermögen (Domänen, Forsten, Eisenbahnen usw.), aus Gebühren, aus den Reichsüberweisungen, in Bayern auch aus sämtlichen indirekten Steuern, sowie alle Ausgaben werden formell nicht „bewilligt", sondern nur veranschlagt, „geprüft", um nach dem solchergestalt festgestellten Bedarf die Höhe der Steuerbewilligung zu bemessen. Das Budget ist nach diesem System kein Gesetz, auch formell nicht. Der Budgetvorlage steht der Landtag nicht in legislativer Freiheit gegenüber, welche zu beliebiger Amendierung wie zur Ablehnung en bloc berechtigt, sondern in administrativer Gebundenheit: das Recht zur Budgetprüfung (Tit. VII § 4 bayer. VU., § 111 württ. VU.) ist eine Verwaltungstätigkeit, welche, wie jede Verwaltungstätigkeit, intra legem auszuüben ist und niemals dazu benutzt werden darf, die Staatsgesetze umzustoßen, anstatt sie erfüllen zu helfen. Die Budgetprüfung involviert die staatsrechtliche Pflicht des Landtages, den Ausgabebedarf anzuerkennen und für dementsprechende Steuerdeckung zu sorgen, jedenfalls insoweit, als der Bedarf erforderlich ist, um den Vollzug der Gesetze, die Herstellung und Erhaltung gesetzlich notwendiger Einrichtungen, die Erfüllung der Rechtspflichten des Staates gegen Dritte zu ermöglichen. Ein „Ausgabenverweigerungsrecht", im Sinne des Systems richtiger ausgedrückt: ein Recht des Landtages auf Ablehnung des Ansinnens, eine Ausgabe zur Grundlage der Steuer zu nehmen, besteht nur für willkürliche, d. h. solche Ausgaben, deren Leistung durch keine rechtliche Notwendigkeit geboten ist, Ausgaben die nicht notwendig, sondern (nach Ansicht der Regierung) nur „nützlich" sind. Solche Budgetposten kann der Landtag streichen und damit der Regierung die Ermächtigung versagen, zu ihrer Bestreitung nicht sowohl die bewilligten Steuereinnahmen als überhaupt Staatsmittel zu verwenden („in jeder Ausgabe steckt Steuergeld"), mit anderen Worten, die Ausgabe überhaupt zu machen. Daß das Versagungsrecht des Landtages nur auf willkürliche, nicht auch auf rechtlich notwendige Ausgaben sich erstreckt, ergibt sich, abgesehen von den dargelegten allgemeinen Gründen (der rechtlichen Natur der Budget-

prüfung als einer Verwaltungstätigkeit), auch aus einer den mittelstaatlichen Verfassungen durchweg gemeinsamen positiven Vorschrift, welche dahin geht, daß die Stände die Bewilligung der Steuern „*nicht an Bedingungen knüpfen*" dürfen (Tit. VII § 9 bayer., § 56 bad., § 113 württ., § 102 sächs. VU.). Diese Vorschrift besagt: Nur *eine* Bedingung ist der Steuerbewilligung immanent, mit ihr kraft der Verfassung von selbst verbunden: die, daß die Steuer- und alle anderen Einnahmen nur zur Bestreitung des vereinbarten Budgets verausgabt werden dürfen; jede andere und weitere Bedingung, die der Landtag der Steuerbewilligung etwa einseitig hinzufügen möchte, ist staatsrechtlich unzulässig. Unzulässig ist z. B. die Zumutung an die Krone, einen der Landtagsmehrheit nicht genehmen Minister zu entlassen, unzulässig insbesondere die Steuerbewilligung unter der Bedingung, daß die Regierung ihre Einwilligung gibt zur Abänderung oder Aufhebung von bestehenden Gesetzen und gesetzlichen Einrichtungen. Zusammengefaßt: den Landtagen der Mittelstaaten steht das Recht der *Einnahme* bewilligung nur hinsichtlich der *Steuern* (in Bayern nur der direkten Steuern), außerem nur insoweit, als es die Verfassung ausdrücklich gewährt (Erfordernis ständischer Zustimmung zur Veräußerung von Domänen, Aufnahme von Anleihen, oben S. 185), im übrigen aber *nicht* zu (Recht und Pflicht der Regierung, das Staatsvermögen nutzbringend zu verwalten und die daraus fließenden Einkünfte zu erheben, sind unabhängig von der Anerkennung des Landtages), während ein *Ausgabe* bewilligungs- und bzw. -verweigerungsrecht formell überhaupt nicht, materiell aber und mittelbar allerdings insoweit zugestanden ist, als der Landtag nur notwendige, nicht dagegen auch willkürliche Ausgaben in der Budgetvorlage stehen lassen und im Hinblick auf sie die Steuern bewilligen muß.

2. Im Gegensatz zu dem bisher besprochenen Budgetrechtssystem läßt die *preußische* Verfassungsurkunde ebenso wie die ihr im Punkte des Budgetrechts nachgebildete *Reichsverfassung* einen näheren oder auch nur entfernteren Zusammenhang mit dem Finanzwesen des alten Ständestaates überall nicht erkennen. Die altständischen Einrichtungen, welche früher auch in den Territorien bestanden hatten, aus denen der preußische Staat zusammengefügt worden ist, waren von der Gegenwart durch eine unüberbrückbare, jede geschichtliche Kontinuität zerstörende, ja, fast den Faden der Erinnerung zerschneidende Kluft getrennt, als man im Jahre 1848 in Preußen daranging, mit der konstitutionellen Verfassung auch ein konstitutionell geprägtes Finanzrecht einzuführen. Nahezu zwei Jahrhunderte hatte der monarchische Absolutismus gedauert, der das Ständewesen der alten Zeit einst vernichtet hatte. Nichts lag den Urhebern der preußischen Verfassung ferner als eine pietätvolle Restauration jener längst vergangenen, fast vergessenen Dinge; nicht diese waren Richtschnur und Vorbild, sondern das neuzeitliche Ausland: der französische und vor allem der damals als mustergültig geltende *belgische* Konstitutionalismus: die belgische Verfassung von 1831. Letztere schreibt, eine in Frankreich entwickelte Staatspraxis aufnehmend und kodifizierend, vor, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Staates in das von den Kammern jährlich zu votierende Budget eingestellt werden müssen: „Chaque année, les Chambres . . . . votent le budget. Toutes les recettes et dépenses de l'État doivent être portées au budget." (Const. belge, art. 115.) Die das Jahr 1848 beherrschende konstitutionelle Doktrin legte dieses Vorbild des Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde im Sinne eines absoluten Ausgabe- und Einnahmebewilligungsrechts aus: „voter le budget" hieß den Staatshaushalt nach souveränem Ermessen regeln, unter Beachtung oder auch Nichtachtung der geltenden Gesetze und bestehenden gesetzlichen Vorschriften; insbesondere sollte darin auch die Befugnis der Steuerverweigerung liegen: „les impôts au profit de l'État sont votés annuellement. Les lois, qui les établissent n'ont de force que pour un an," sagte das belgische Muster (a. a. O. Art. 111). Entsprechend verhieß denn auch die preußische Verordnung über einige Grundlagen der künftigen Verfassung vom 6. April 1848, § 6: „Den künftigen Vertretern des Volkes soll jedenfalls die Zustimmung . . . . *zur Festsetzung des Staatshaushaltsetats und das Steuerbewilligungsrecht* zustehen." Nicht nur Art. 115, sondern auch Art. 111 der belgischen Verfassung sollten also in das konstitutionelle Preußen importiert werden. Die Entwicklung führte indessen dahin, daß wohl das eine, von dem anderen aber das Gegenteil geschah. Den Grundsatz der alljährlichen parlamentarischen Budgetvotierung enthält Art. 99 der preußischen Verfassungsurkunde: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Staatshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird jährlich durch ein Gesetz festgestellt." Dagegen findet sich Art. 111 der constit. belge in der preußischen Verfassung nicht wieder. Viel-

mehr ist durch Art. 109 daselbst bestimmt: „Die bestehenden Steuern und Ausgaben werden forterhoben und alle .. Gesetze ... bleiben in Kraft, bis sie durch ein Gesetz abgeändert werden." Damit [1] wollte gesagt sein: Rechtstitel der Steuererhebung ist nicht das Etatsgesetz, sondern das materielle Gesetz, auf dem die Steuer beruht; das Recht und die Pflicht der Regierung, die Steuergesetze, z. B. das Einkommensteuergesetz, ebenso wie alle anderen Gesetze zu vollziehen, ist nicht bedingt durch das Zustandekommen des Etatsgesetzes noch sonst durch das Budgetrecht des Landtages beschränkt; die Steuergesetze sind nicht, wie in Belgien, leges annuae, Jahresvollmachten, sondern gelten so lange, bis sie aufgehoben werden, wozu aber ein einseitiger Beschluß der Volksvertretung selbstverständlich nicht ausreichend, sondern das legislative Zusammenwirken, die Übereinstimmung von Krone und Volksvertretung erforderlich ist. Kurz: das Budgetrecht des preußischen Landtages enthält das Steuerbewilligungsrecht nicht. Ferner auch, unbestrittenermaßen, nicht das Recht, der Regierung die Vereinnahmung der Erträgnisse des Staatsvermögens, der Domänen, Forsten, Eisenbahnen, zu verbieten. Es fehlt also insoweit überhaupt das, was man „Einnahmebewilligungsrecht" nennt. Die Folge dieser Tatsache, insbesondere des Art. 109, war, um mit Gneist (Gesetz und Budget S. 174, 175) zu reden, „ein von Jahr zu Jahr sich fortsetzender Drang, den gesuchten konstitutionellen (d. h. parlamentarischen) Einfluß, den man auf der Einnahmeseite verfehlt hatte, auf der Ausgabeseite zu finden". Als Entgelt für den entgangenen Gewinn des Steuerbewilligungsrechts wurde und wird noch heute in Theorie und Praxis vielfach ein unbeschränktes Ausgabenbewilligungs- und Ausgabenverweigerungsrecht des preußischen Landtages behauptet. Jedoch ohne Anhalt in der Verfassung, de lege lata daher zu Unrecht.

Die unzweideutige Verneinung des Rechts, die „bestehenden", d. h. auf Grund der geltenden Gesetze erhobenen Steuern zu verweigern, Art. 109 a. a. O., schließt mit nichten die Bejahung des vollen parlamentarischen Ausgabenbewilligungs- und -verweigerungsrechtes in sich, (anderer Meinung namentlich Haenel und Arndt gegen Laband, Gneist und die herrschende Meinung). Art. 99 der preuß. VU. (Wortlaut s. oben) sagt nicht, daß die Ausgaben „bewilligt", sondern daß sie „veranschlagt" werden sollen, legt zudem den Hauptnachdruck der Satzfügung mehr auf „für jedes Jahr" wie auf „veranschlagt". Ein so exorbitanter Grundsatz wie der, daß das Ausgabenbewilligungsrecht des Landtages auch durch die bestehenden Gesetze, gesetzlichen Einrichtungen und Rechtspflichten des Staates nicht beschränkt, daß das Amt der Staatsregierung, jene Gesetze zu vollziehen, diesen Pflichten nachzukommen, auf alljährliche Erneuerung durch die einseitigen Budgetbeschlüsse der Kammer gestellt sei, müßte ausdrücklich von der Verfassung ausgesprochen sein, um als ihr Wille gelten zu dürfen. Eine solche ausdrückliche Bestimmung enthält aber die preußische VU. nicht. Sie sagt nirgends, daß der Art. 99 im Sinne jenes französisch-belgischen Budgetrechts bzw. der Vorstellungen, welche der parlamentarische Radikalismus vor und nach 1848 sich von diesem Budgetrecht gemacht hat, auszulegen sei. Eine dahingehende Auslegung ist rechtsirrtümlich. Rechtsirrtümlich insbesondere mit der Begründung (v. Martitz, Zorn, namentlich aber Haenel), daß der gemäß Art. 99 a. a. O. festgestellte Etat nicht nur formell, sondern auch materiell Gesetz sei, nämlich „die oberste, alle gesetzlichen Einzelbestimmungen zusammenordnende und damit ergänzende, verfassungsmäßig notwendige Ermächtigung für die Finanzverwaltung behufs der Verwendung aller voraussehbaren Einnahmen und behufs der Bewirkung aller voraussehbaren Ausgaben des Etatsjahres" (Haenel, Studien 2 328). Wäre dem so, stellte das Etatsgesetz in der Tat die von der Regierung alljährlich einzuholende „Ermächtigung" zur Führung der Finanz- und damit überhaupt der Staatsgeschäfte dar, bedürften sämtliche Gesetze der jährlich zu erneuernden Vollziehbarkeitserklärung durch das Votum der Kammern, so wäre an diesem Punkte durch die Verfassung in schroffem Widerspruch mit ihrer sonst streng monarchischen Struktur Parlamentsherrschaft eingeführt. Dies als Absicht der VU. zu vermuten, geht nicht an. Der wahre, in freier Prüfung des Art. 99 zu er-

[1] Art. 109 steht nicht etwa unter den Übergangs-, sondern in den allgemeinen Bestimmungen der Verfassung, bezieht sich also nicht sowohl auf die 1850 bestehenden, als auf alle gegenwärtigen und zukünftigen Steuern und Steuergesetze.

mittelnde Sinn der VU. und ihres Budgetrechts ist vielmehr der: die Vorschrift, daß der Etat jährlich, „durch ein Gesetz" festzustellen sei, ändert an der materiellen rechtlichen Natur des Etats nichts. Diese Natur ist und bleibt auch im Gewande des formellen Gesetzes die eines *Verwaltungsaktes*. Die nach Art. 99 notwendige Gesetzesform des Etats ist *nur* Form. Sie wandelt den Inhalt dessen, was sie bekleidet, nicht um. Das Erfordernis ihrer Anwendung gibt dem Landtag nicht das Recht, der Etatsvorlage gegenüber die gleiche Stellung einzunehmen wie zu jeder anderen Gesetzesvorlage, nämlich die Stellung legislativer Freiheit, welche die Befugnis diskretionärer Zustimmung, Ablehnung, Amendierung in sich schließt. Auch der preußische Landtag steht dem ihm vorgelegten Budget nicht in legislativer Freiheit, sondern in administrativer Gebundenheit gegenüber: er darf, wie die Ständeversammlung der Mittelstaaten, Ausgabepositionen des Etats nur unter der Bestreitung ihrer gesetzlichen Notwendigkeit verweigern, nicht aber durch beliebige, einseitige Streichungen im Ausgabeetat die Regierung hindern, die Gesetze zu vollziehen, gesetzlich notwendige Einrichtungen aufrechtzuerhalten, die Rechtspflichten des Staates gegen Dritte zu erfüllen.

Das Budget der *Reichsverfassung* ruht, wie Art. 69 RV. („Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden. Letzterer wird . . . durch ein Gesetz festgestellt") zeigt, auf den gleichen Grundlagen wie das preußische. Es unterscheidet sich von dem letzteren nur darin, insoweit aber auch erheblich, als es, abweichend von dem preußischen Recht, auf der Einnahmeseite des Etats *bewegliche Faktoren*, d. h. ordentliche Einnahmen kennt, für deren Erhebung die budgetmäßige Bewilligung Voraussetzung ist. Diese beweglichen Faktoren sind: einmal und vor allem die *Matrikularbeiträge* (oben S. 184): sie dürfen nur erhoben werden, wenn der Reichstag sie bewilligt hat, und nur in Höhe dieser Bewilligung („in Höhe des budgetmäßigen Betrages", RV. Art. 70). Sodann: die Einnahmen, welche aus der Veräußerung von Reichsvermögen gemacht werden wollen: RG. über die Rechtsverhältnisse der zum dienstlichen Gebrauch einer Reichsverwaltung dienenden Gegenstände vom 25. Mai 1873, § 10 (oben S. 185). Der Einfluß des Reichstages auf die Gestaltung der Einnahmeseite des Budgets ist demnach weitaus stärker als der des preußischen Landtages.

Die von den Landesverfassungen und von der Reichsverfassung geforderte Budgetmäßigkeit der Finanzverwaltung ist bedingt durch das rechtzeitige, d. h. vor Beginn der neuen Finanzperiode erfolgende Zustandekommen einer Vereinbarung zwischen Regierung und Volksvertretung. Über die Frage, was zu geschehen hat, wenn der trotz allem denkbare und dagewesene Fall der „Budgetlosigkeit", d. h. des Nichtzustandekommens oder nicht rechtzeitigen Zustandekommens des Budgets, sich ereignet, sagen die Verfassungen nichts, nötigen also zu einer Entscheidung des Problems nach allgemeinen Grundsätzen. Wer, wie *Haenel*, *Zorn*, v. *Martitz* u. a. (s. oben S. 189), in dem verfassungsmäßig vereinbarten Budget die durch nichts ersetzbare Ermächtigung zur Fortführung der Finanzverwaltung erblickt, wird nicht umhin können, zu folgern, daß bei eintretender Budgetlosigkeit die Finanzwirtschaft und damit die Staatsmaschine von Rechts wegen stillestehen müssen. Diese Folgerung ist politisch ebenso widersinnig, wie ihre Prämisse staatsrechtlich unrichtig ist. Falsch wäre es ferner, für den Fall der Budgetlosigkeit die Verfassung zu einer „unvollziehbar" gewordenen Norm zu erklären und die vorkonstitutionelle Machtvollkommenheit der Krone zu proklamieren, — für das *Reichs*recht eine (trotz *Seydel*, Komm. S. 396, 397) schon deshalb unmögliche Konstruktion, weil das Reich eine absolute Monarchie niemals gewesen ist.

Eine weit verbreitete, durch Labands Autorität herrschend gewordene Meinung geht dahin: an Stelle der nicht zustande gekommenen *speziellen* Schranke der Finanzverwaltung, des Etatgesetzes, treten *allgemeine*, aber nicht absolutistische, sondern konstitutionelle Grundsätze. Diesen zufolge bleibt die Regierung auch bei fehlendem Budget so berechtigt wie verpflichtet, die Gesetze zu vollziehen und die rechtlichen Verpflichtungen des Staates zu erfüllen, mithin auch die gesetzlich angeordneten Abgaben zu erheben und die zur Erfüllung jener Verpflichtungen nötigen Ausgaben zu leisten, während freilich andere als solche gesetzlich notwendige Einnahmen und Ausgaben ohne Budget nicht bewirkt werden dürfen. Auch dieser Meinung kann, soweit sie nicht, wie in Elsaß-Lothringen geschehen (Verfassungs-Ges. vom 31. Mai 1911 Art. II § 5 Abs. 4), durch das positive Recht ausdrücklich rezipiert ist, nicht beigetreten werden. Richtig ist (vgl. oben),

daß die Volksvertretung nur rechtlich willkürliche, nicht rechtlich notwendige Etatspositionen streichen darf, unrichtig aber, wenn hieraus gefolgert wird, daß die Verletzung der parlamentarischen Bewilligungspflicht die Regierung berechtigte, ohne Budget zu regieren. Das Verfassungsgebot, welches ein alljährlich neu zu erlassendes Etatgesetz als Grundlage der Finanzverwaltung fordert, ist ein unbedingtes; die Verfassung kennt kein budgetloses Regiment, auch nicht für den Fall, daß das Budget durch Schuld und Machtüberschreitung des Parlaments zum Scheitern gebracht wird. Es ist daher auch von vornherein verfehlt, aus der Verfassung Rechtsregeln für die Führung der Staatsgeschäfte ohne Budget herauslesen zu wollen. Sicher ist nur eines: die Verfassung will nicht, kann nicht wollen, daß bei eintretender Budgetlosigkeit das Staatsleben stillsteht. Also kann sie auch nicht wollen, daß die Finanzverwaltung stillsteht, denn die Staatstätigkeit ist keinen Augenblick denkbar ohne Finanzverwaltung. Die Verfassung fordert mithin kategorisch, daß die Finanzverwaltung geführt werden muß, daß sie auch bei nicht zustande gekommenem Etatsgesetz weitergeführt werde. Aber das Wie dieser Finanzverwaltung bindet die Verfassung ebenso kategorisch, ebenso unbedingt an eine Richtschnur, die für jede Budgetperiode von den obersten Organen des Staates festzusetzen ist, von Organen, die sich einigen sollen und doch nicht gezwungen werden könne, sich zu einigen, von denen keines verpflichtet ist, dem anderen nachzugeben, — deren mangelndes Einverständnis durch niemand ersetzt werden kann. Es liegt eine sogenannte echte Lücke im Recht vor, welche durch keinerlei juristische Deduktionen ausgefüllt werden kann. Das Staatsrecht hört hier auf; die Frage, wie bei nicht vorhandenem Budget zu verfahren sei, ist keine Rechtsfrage [1].

III. Die Kontrollen der Haushaltführung; Finanz- oder Rechnungskontrolle. Es handelt sich hier um Staatstätigkeiten, welche prüfen, ob die Finanzverwaltung in einer abgelaufenen Wirtschaftsperiode nach Maßgabe des Etats (Budgets), der Gesetze und der bestehenden Verwaltungsvorschriften geführt worden ist, ob das Ist mit dem Soll im Einklang steht. Im konstitutionellen Staate ist zu unterscheiden zwischen 1. der administrativen (internen) Rechnungskontrolle innerhalb der Hierarchie des Verwaltungsorganismus (die untere Behörde hat der oberen, die Gesamtheit der Behörden dem Monarchen Rechnung zu legen) und 2. der parlamentarischen Kontrolle: die Kontrolle der als einheitliches, wirtschaftendes Subjekt vorgestellten Finanzverwaltung durch die Volksvertretung.

In der absoluten Monarchie bestand natürlich nur die erstere Art der Kontrolle. In Preußen wurde als Organ derselben schon 1714 eine oberste, dem König unmittelbar untergeordnete Behörde, die „Generalrechenkammer", später und heute „Ober-Rechnungskammer" genannt, begründet, mit dem Auftrage, sämtliche Staatsrechnungen und die Gebarung aller Staatskassen nachzuprüfen und die Dechargierung durch den König vorzubereiten. Seit und auf Grund der Verfassung (preuß. VU. Art. 104) fungiert die Oberrechnungskammer gleicherweise als Organ der administrativen wie der parlamentarischen Kontrolle. „Die Rechnungen über den Staatshaushaltsetat werden von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres . . . wird mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung der Staatsregierung den Kammern vorgelegt" (a. a. O. Art. 104 Abs. 2). Zur Ausführung des Art. 104 erging das Gesetz über die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27. März 1872. Danach steht diese Behörde der Krone wie der Finanzverwaltung in vollkommener, quasi-richterlicher, Unabhängigkeit gegenüber; ihre Mitglieder genießen die gesetzliche, insbesondere disziplinäre Stellung von Mitgliedern eines obersten Gerichtshofes. Die „Bemerkungen", mit denen die Oberrechnungskammer die Vorlage der allgemeinen Staatsrechnung an den Landtag zu begleiten hat, müssen letzteren im ganzen und einzelnen über die Übereinstimmung der allgemeinen Rechnung mit den einzelnen Kassenrechnungen, über die Etats- und über die materielle Gesetzmäßigkeit der Finanzverwaltung im verflossenen Rechnungsjahre unterrichten und vorgekommene Verfehlungen aufweisen. Auf Grund dieser Bemerkungen beschließt der Landtag über die Erteilung oder Versagung der Entlastung. Greifbare staatsrechtliche Folgen hat, bei der mangelhaften Ausgestaltung der Ministerverantwortlichkeit (s. oben S. 127), die Versagung der Decharge nicht. Die preußische Oberrechnungskammer dient auf

[1] Vgl. Anschütz im Verwaltungsarchiv **14** 338 ff.

Grund reichsgesetzlichen Auftrags (Reichskontrollgesetz vom 21. März 1910, RGBl. 521; gilt bis 1914) als „Rechnungshof des Deutschen Reiches" zugleich dem Reiche als oberste, die Entlastung des Reichskanzlers durch Bundesrat und Reichstag (RV. Art. 72) vorbereitende Rechnungsbehörde. — Auch die Mittelstaaten besitzen zentrale Rechnungsbehörden. In Sachsen (Ges. vom 30. Juni 1094), Baden (Ges. vom 25. August 1876) und in Hessen zeigt die Oberrechnungskammer dieselbe Einrichtung, Kompetenz und Rechtsstellung wie in Preußen (Organ beider Kontrollfunktionen, richterliche Unabhängigkeit). Anders in Bayern und Württemberg; hier dienen die entsprechenden obersten Rechnungsbehörden nur der internen, nicht zugleich der parlamentarischen Kontrolle und auch der ersteren nicht überall in durchgebildeter richterlicher Unabhängigkeit. Eine formelle periodische Entlastung (Decharge) der Regierung durch den Landtag kennt das Staatsrecht dieser Mittelstaaten, abweichend vom preußischen und Reichsrecht, nicht.

2.

Deutsches Verwaltungsrecht.

Allgemeine Lehren und Organisation

von

Paul Schoen.

Inhaltsübersicht.

Seite

Erstes Kapitel. Begriffliche und geschichtliche Grundlagen des deutschen Verwaltungsrechts 195

§ 1. Verwaltung. Verwaltungsrecht 195
§ 2. Arten der Verwaltung 200
§ 3. Die Polizei 204
§ 4. Die geschichtlichen Entwickelungsstufen des deutschen Verwaltungsrechts . . 209

Zweites Kapitel. Die Verwaltungsorganisation 214

§ 5. I. Begriffliches und Allgemeines 214
II. Die Staatsbehörden 219
1. Die geschichtliche Entwickelung der deutschen Behördenorganisation . 219
§ 6. Die Entwickelung bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts 220
§ 7. Die Entwickelung vom Anfange des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart . 227
2. Die Behördenorganisation der Gegenwart 230
§ 8. Die Zentralbehörden 230
§ 9. Die Mittelbehörden 232
§ 10. Die Unterbehörden 234
III. Die Kommunalverbände 236
§ 11. 1. Allgemeines 236
2. Die Ortsgemeinden 238
a) Die geschichtliche Entwickelung der Ortsgemeinden 238
§ 12. Die Entwickelung bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts 238
§ 13. Die Entwickelung vom Anfange des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart . 241
b) Das geltende Gemeinderecht 243
§ 14. Die Ortsgemeinde und ihre Grundlagen 244
§ 15. Die Organe der Ortsgemeinden 246
§ 16. Der Wirkungskreis der Ortsgemeinden 248
§ 17. Die selbständigen Gutsbezirke und die Verbindungen von Gemeinden und Gutsbezirken 249
§ 18. 3. Die höheren Kommunalverbände 251
§ 19. 4. Die Staatsaufsicht über die Kommunalverbände 255

Drittes Kapitel. Erklärung und Verwirklichung des Staatswillens in der Verwaltung 257

§ 20. Die Verwaltungsakte. Allgemeines 257
§ 21. Die Polizeiverordnungen 261
§ 22. Die Verfügungen 263
§ 23. Der Verwaltungszwang 268
§ 24. Die Enteignung 272

Viertes Kapitel. Die Verwaltung und die Gewaltunterworfenen. Allgemeine Rechtsbeziehungen 275

§ 25. Die öffentlichen Pflichten und öffentlichen Rechte 275
§ 26. Die öffentlichrechtliche Entschädigung 279

Fünftes Kapitel. Im Dienste der öffentlichen Verwaltung stehende Einrichtungen und Sachen 281

§ 27. Die öffentlichen Anstalten 281
§ 28. Die öffentlichen Sachen 284

Sechstes Kapitel. Der Rechtsschutz in Verwaltungssachen 288

§ 29. Die Beschwerde und der Einspruch 288
§ 30. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit 291
§ 31. Die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gegenüber der Verwaltung . . . 309
§ 32. Die Kompetenzkonflikte 311

Allgemeine Literatur: F. F. Mayer, Grundsätze des Verwaltungsrechts, Tübingen 1862; Loening, Lehrb. d. deutsch. Verwaltungsrechts, Leipzig 1884; v. Stengel, Lehrb. d. deutsch. Verwaltungsrechts, Stuttgart 1886; v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, in Marquardsens Handb. des öffentlichen Rechts 1; G. Meyer, Lehrb. d. deutsch. Verwaltungsrechts (3), bearb. von Dochow, Leipzig 1910 (hier § 4 eingehender Literaturnachweis); O. Mayer, Deutsch. Verwaltungsrecht 2 Bde. Leipzig 1895/96; Fleiner, Institutionen d. deutsch. Verwaltungsrechts, (2) Tübingen 1912; — v. Stengel, Wörterbuch d. deutsch. Verwaltungsrechts, (2) u. d. T.: Wörterbuch d. deutsch. Staats- u. Verwaltungsrechts, herausg. v. Fleischmann, Tübingen 1912; v. Bitter, Handwörterbuch d. preuß. Verwaltung, Leipzig 1906 — Von den Werken über Allgemeines, Reichs- und Landesstaatsrecht, die alle auch allgemeine Grundsätze oder einzelne Lehren des Verwaltungsrechts behandeln: G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre (2), Berlin 1905; Laband, Staatsrecht des Deutsch. Reichs 1 u. 2 (5), Tübingen 1911, 3 u. 4 (4) Tübingen 1901; Hänel, Deutsch. Staatsrecht 1, Leipzig 1892; G. Meyer, Lehrb. d. deutsch. Staatsrechts (6), bearb. von Anschütz, Leipzig 1903; Zorn, Staatsrecht des Deutsch. Reichs (2). 2 Bde., Berlin 1895/97; H. Schulze, Das preuß. Staatsrecht (2) 2 Bde., Leipzig 1888/90; v. Seydel, Bayrisches Staatsrecht (2) 3 Bde., Freiburg 1896.

Erstes Kapitel.

Begriffliche und geschichtliche Grundlagen des deutschen Verwaltungsrechts.

§ 1. Verwaltung. Verwaltungsrecht.

Literatur: Loening §§ 1, 5; v. Stengel §§ 1 I—IV, 3, 4; v. Sarwey, Meyer-Dochow, O. Mayer §§ 1, 2; Fleiner §§ 1, 4; Laband § 64; Meyer-Anschütz § 176; G. Jellinek, Staatslehre 591; derselbe, Gesetz und Verordnung, Freiburg 1887, 213; Spiegel, Verwaltungsrechtswissenschaft, Leipzig 1909; Hoffmann, Begriff, Inhalt und Bedeutung d. positiven Staatsverwaltungsrechts, Tüb. Ztschr. 1, 191; Ulbrich, Der Rechtsbegriff der Verwaltung, Grünhuts Ztschr. 9, 1; Bierhaus, Gerichtsbarkeit u. Verwaltungshoheit, VerwArch. 11, 222; Anschütz im staatsrechtl. Tl. dieser Encykl. § 44, S. 169 ds. Bds.; Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1911, 491 ff. W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung u. Zweckmäßigkeitserwägung, Tübingen 1913, 1 ff., 190 ff.

I. Verfassung, Verwaltung, Regierung. Verfassung im allgemeinen Sinne des Wortes ist die Ordnung, welche über die Elemente des Staates: Land, Leute und oberste Gewalt, bestimmt und die obersten Organe des Staates normiert. Spricht man im Gegensatze zur Verfassung von der Verwaltung des Staates, so versteht man darunter Tätigkeit des Staates, die er zur Verwirklichung seiner Zwecke entwickelt. Und zwar kann etymologisch alle staatliche Tätigkeit als Verwaltung angesprochen werden, indem verwalten (walten, valere) so viel wie Betätigung der physischen Leistungsfähigkeit bedeutet; der herrschende Sprachgebrauch versteht unter Verwaltung jedoch nur eine bestimmte Art staatlicher Tätigkeit, nämlich die, welche nicht Gesetzgebung und auch nicht Justiz ist. Und auch nur die Verwaltung in diesem (engeren) Sinne bildet den Gegenstand der besonderen Disziplin des Verwaltungsrechtes.

Der Ausdruck Regierung, mit dem früher, bis weit ins 18. Jahrhundert hinein, alle staatliche Tätigkeit zusammenfassend bezeichnet wurde, wird heute nicht mehr in dieser Bedeutung gebraucht; es wird mit ihm überhaupt nicht mehr eine bestimmte rechtliche Vorstellung verbunden. Man nennt Regierung einmal die oberste Leitung des staatlichen Handelns, die geistige Beeinflussung desselben, die von dem Staatsoberhaupte und den Zentralstellen ausgeht, und spricht in diesem Sinne von guter und schlechter Regierung, und man nennt Regierung auch die die Staatsgewalt repräsentierenden Organe des Staates, so, wenn man allgemein von An-

ordnungen der Regierung oder von Einbringung und Vertretung eines Gesetzesvorschlages durch die Regierung bei dem Landtage spricht.

II. Gesetzgebung, Justiz, Verwaltung. Ist die staatliche Tätigkeit, die wir als Verwaltung ansprechen, nur ein Teil der gesamten Staatstätigkeit, und werden ihr als weitere Teile dieser die Gesetzgebung und die Justiz gegenübergestellt, so muß behufs näherer Erfassung des Begriffes der Verwaltung zunächst festgestellt werden, welchen Sinn man bei dieser Dreiteilung der gesamten Staatstätigkeit mit den Worten Gesetzgebung und Justiz verbindet. Für die Beantwortung dieser Frage ist zu beachten, daß die Dreiteilung nicht das Resultat theoretischer Spekulation ist, die darauf ausging, die verschiedenen Staatstätigkeiten nach sachlichen Gesichtspunkten in Gruppen einzuteilen, in die sie restlos untergebracht werden können, sondern das Ergebnis historischer Vorgänge, die, lange auseinanderliegend, in keinem inneren Zusammenhange stehen, der Absonderung einzelner Staatstätigkeiten aus der Gesamtheit derselben. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gestaltete sich die rechtspflegende Tätigkeit der Gerichte, Justiz genannt, zu einer eigenartigen Staatstätigkeit aus; ihre Ausübung wurde durch besondere Normen bestimmt und geregelt, sie wurde das Objekt besonderer Zweige der Rechtswissenschaft, die Justizsachen traten in einen Gegensatz zu den sogenannten Regierungssachen, wie damals zusammenfassend die Objekte aller übrigen staatlichen Tätigkeiten bezeichnet wurden. Als dann später die Staaten zur konstitutionellen Verfassung übergingen, wurde auch die Gesetzgebung zu einer besonders gearteten Staatstätigkeit dadurch, daß sie fernerhin nur ausgeübt werden konnte unter Mitwirkung der Volksvertretung. Und für die Gesamtheit der Staatstätigkeiten, die übrigblieben nach der Absonderung der Justiz und der Gesetzgebung kam der Name Verwaltung auf. Aus dieser Entwicklung der Dreiteilung aller Staatstätigkeit erhellt, daß bei ihr die Ausdrücke Gesetzgebung und Justiz nur in dem Sinne verstanden werden können, der mit ihnen zur Zeit der Absonderung der betreffenden Staatstätigkeiten verbunden wurde. Unter Gesetzgebung aber verstand man bei Erlaß der modernen Verfassungsurkunden die Aufstellung von Rechtssätzen durch das Staatsoberhaupt; diese sollte nach den neuen Verfassungsurkunden fernerhin nur unter Mitwirkung der Volksvertretung stattfinden können. Die Gesetzgebung in diesem Sinne, d. h. die Aufstellung von Rechtssätzen durch den Träger der Staatsgewalt unter Zustimmung der Volksvertretung wurde als eine besondere Art Staatstätigkeit angesehen und den übrigen staatlichen Tätigkeiten gegenübergestellt. Dem Ausdrucke Gesetzgebung in unserer Dreiteilung liegt also der alte, materielle Gesetzesbegriff (über ihn Näheres im staatsrechtlichen Teile dieser Enzyklopädie, oben S. 151 ds. Bds.) zugrunde, nur daß nicht die Aufstellung jedes Rechtssatzes unter ihn fällt, sondern nur die, welche ausgeht von den spezifisch zur Gebung von Gesetzen berufenen Faktoren. Die Anordnung eines Rechtssatzes durch den Landesherrn allein, ohne Mitwirkung der Volksvertretung, oder durch eine Behörde ist also nicht Gesetzgebung in dem hier in Betracht kommenden Sinne. Dagegen ist der formelle Gesetzesbegriff (auch über ihn Näheres a. a. O.) für das Verständnis unserer Dreiteilung nicht zu verwerten, indem ihn erst die spätere konstitutionelle Doktrin erfunden und dem materiellen zur Seite gestellt hat. Erklärungen der gesetzgebenden Körperschaften, die in der Form von Gesetzen ergehen, aber keine Rechtssätze enthalten (Gesetze in formellem, aber nicht auch im materiellen Sinne), wie die Anordnung der Errichtung eines öffentlichen Unternehmens (Eisenbahn, Kanal u. a.), der Aufnahme einer Anleihe, der Veräußerung von Staatsgrundstücken u. dgl., sind daher nicht Gesetzgebung in dem hier in Betracht kommenden Sinne.

Justiz in dem alten, historisch gegebenen Sinne bedeutet die rechtspflegende Tätigkeit der Zivil- und Strafgerichte. Der Begriff charakterisiert sich wie der der Gesetzgebung in unserem Zusammenhange durch ein subjektives und ein objektives Moment: Nur Tätigkeit der Zivil- und Strafgerichte ist Justiz; indem diese zur Zeit der Heraushebung der Rechtspflege aus den übrigen Staatstätigkeiten die einzigen spezifisch zur Rechtspflege berufenen Staatsorgane waren, war nur ihre Tätigkeit Gegenstand jener besonderen Ordnung und Ausgestaltung, die vor allem auf unabhängige, gegen Eingriffe und Beeinflussungen des Machthabers sichergestellte Rechtspflege abzielte, nur sie trat in einen Gegensatz zu den anderen Staatstätigkeiten. Nur die Tätigkeit der Zivil- und Strafgerichte, welche es mit der Rechtspflege zu tun hat, ist Justiz, denn nur diese wurde in Absonderung von den übrigen Staatstätigkeiten ausgestaltet; andere Tätigkeit, die die Gerichte etwa noch entwickeln, ist nicht Justiz. Zur Rechtspflege

gehört aber alle Tätigkeit, die auf die Herstellung und Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichtet ist, also nicht nur die Rechtsprechung, d. h. das obrigkeitliche Aussprechen dessen, was im einzelnen Falle Rechtens ist, sondern auch die ganze Prozeßleitung, die Zwangsvollstreckung und die sogenannte freiwillige Gerichtsbarkeit, bei deren Übung durch Bestätigung und Beurkundung von Rechtshandlungen Privater wie durch Sorge für die Verwaltung unvertretener Vermögensmassen und der Rechtsangelegenheiten schutzbedürftiger Personen die Gerichte gleichfalls sorgen für die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und die Sicherheit der Rechtsverhältnisse. Alle diese Tätigkeiten der Gerichte sind daher Justiz. Und ebenso müssen heute zur Justiz im historisch gegebenen Sinne auch noch die auf die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung gerichteten Tätigkeiten der Staatsanwaltschaft und der Kriminal- oder gerichtlichen Polizei gerechnet werden, denn es handelt sich hier um Hilfstätigkeiten der Strafrechtspflege, die erst durch die jüngere Rechtsentwickelung den Gerichten entzogen bzw. neu geschaffen und besonderen Behörden übertragen sind. Dagegen ist nicht Justiz die Tätigkeit der Gerichte, die zur sogenannten Justizverwaltung gehört, d. h. darauf gerichtet ist, den geordneten Gang der Justiz zu ermöglichen (Beschaffung der erforderlichen Räumlichkeiten, Materialien, Ernennung der Beamten usw.) und den Geschäftsgang der unteren Gerichte zu beaufsichtigen — übrigens die einzige Verwaltungstätigkeit, die heute noch den Gerichten übertragen werden darf (EG. zum GVG. § 4).

Geht man nach dieser Bestimmung der Begriffe Gesetzgebung und Justiz daran, die Staatstätigkeiten zu charakterisieren, die nach Abzug der Justiz und Gesetzgebung übrigbleiben und die Verwaltung ausmachen, so findet man zunächst, daß sie kein gemeinsames objektives Moment aufweisen, das ihnen der Gesetzgebung und Justiz gegenüber eigentümlich ist. Die Verwaltungstätigkeit kann dasselbe zu ihrem Inhalte haben wie die Gesetzgebung und die Justiz: die Aufstellung von Rechtsnormen und die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung. Diese ist Gesetzgebung bzw. Justiz nur, wenn sie ausgeht von den gesetzgebenden Organen bzw. den Zivil- und Strafgerichten. Stellen die Verwaltungsbehörden Rechtsnormen auf, wozu sie durch Übertragung des Verordnungsrechtes in weitem Umfange berufen sind, so liegt nicht Gesetzgebung, sondern Verwaltung vor. Und ebenso liegt Verwaltung und nicht Justiz vor, wenn andere Behörden als die ordentlichen Gerichte tätig sind zur Aufrechterhaltung der Rechtsordnung. Die Rechtspflege der modernen Verwaltungsgerichte, die sachlich genau die gleiche Natur hat wie die der Zivilgerichte, und desgleichen die zahlreichen Beurkundungen, zu denen Verwaltungsbeamte berufen sind, wie z. B. die Beurkundungen der Standesbeamten, die ihrem inneren Wesen nach sich in nichts unterscheiden von den Beurkundungen des Richters im Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit, sind nicht Justiz, sondern Verwaltung. Ebenso aber lassen sich die Tätigkeiten, welche nach unserer Dreiteilung die Verwaltung ausmachen, unter einem subjektiven Gesichtspunkte nicht restlos zusammenfassen. Wohl geht die große Masse derselben von den Verwaltungsbehörden aus, zu denen hier auch die Verwaltungsgerichte zu rechnen sind, allein es ist bereits oben darauf hingewiesen, wie doch auch die gesetzgebenden Organe und die ordentlichen Gerichte an der Verwaltung beteiligt sind. Fehlt es sonach also an einem durchschlagenden Kriterium der Verwaltung gegenüber den beiden anderen Staatstätigkeiten, so läßt sie sich lediglich negativ bestimmen als die Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung und auch nicht Justiz ist. Nur wenn man sich dessen bewußt ist, eine Definition zu geben, bei der die kleinen Restbestände der Verwaltung, die von den gesetzgebenden Organen und den ordentlichen Gerichten besorgt werden, herausfallen, kann man die Verwaltung positiv als die Tätigkeit des Staatsoberhauptes und der Verwaltungsbehörden definieren. Damit ist der Begriff der Verwaltung im Sinne der historisch entstandenen Dreiteilung der Staatsgeschäfte bestimmt, jedoch noch nicht völlig erfaßt in dem Sinne, der heute mit ihm allgemein verbunden wird. Noch zwei Bemerkungen sind dem Vorangehenden hinzuzufügen: 1. Es ist ein Hauptgrundsatz des modernen Verfassungsstaates, daß alle Verwaltung eine „gesetzmäßige" ist, d. h. sich hält im Rahmen der von dem Staate selbst aufgestellten Rechtsordnung. Daher werden gemeinhin diejenigen Tätigkeiten des Staates nicht als Verwaltung angesehen, bei deren Entwicklung er den Boden seiner Rechtsordnung verläßt. So nicht der diplomatische Verkehr, die Kriegführung, die Anwendung völkerrechtlicher Zwangsmittel außerhalb des Krieges (Repressalien, Friedensblockade), die nicht unter der staatlichen Rechtsordnung, sondern unter dem Völker-

rechte stehen; desgleichen nicht der Erlaß von in die bestehende Rechtsordnung eingreifenden Notverordnungen, der sich als provisorische Gesetzgebung charakterisiert. Die Ordnung eines individuellen Falles durch die gesetzgebenden Organe ist nur dann Verwaltung, wenn sie sich bewegt im Rahmen der geltenden Rechtsordnung, so, wenn gemäß dieser in Gesetzesform der Etat aufgestellt oder die Genehmigung zur Veräußerung von Staatsgebäuden erteilt wird; sie ist dagegen nicht Verwaltung, sondern Gesetzgebung (Individualgesetz), sobald die gesetzgebenden Organe bei ihr, wozu sie rechtlich in der Lage sind, den Boden der geltenden Rechtsordnung verlassen. 2. Der Verwaltungstätigkeit des Staates selbst steht ihrem Wesen und Zwecke nach gleich die Tätigkeit von öffentlichen Verbänden, die der Staat sich eingegliedert und mit der Wahrnehmung seiner Aufgaben betraut hat. Die Tätigkeit dieser Verbände ersetzt heute in weitem Umfange die Tätigkeit von Staatsbehörden. Auch sie ist daher öffentliche Verwaltung und in einer Darstellung des Verwaltungsrechtes ebenso wie die eigentliche staatliche Verwaltung aufzunehmen.

Berücksichtigen wir nun auch diese letzten Ausführungen, so ergibt sich die Begriffsbestimmung: *Verwaltung ist die Tätigkeit, die der Staat und die ihm eingegliederten öffentlichen Verbände zur Erreichung ihrer Lebenszwecke im Rahmen der staatlichen Rechtsordnung entwickeln, und die nicht Gesetzgebung und auch nicht Justiz ist.*

III. Der rechtliche Charakter der Verwaltungstätigkeit.

1. Während Gesetzgebung und Justiz sich erschöpfen in der Ausübung der staatlichen Herrschergewalt, Gesetze und Rechtssprüche stets Akte des Imperiums sind, hat die Verwaltungstätigkeit nicht notwendig einen obrigkeitlichen Charakter. Wohl kann der Staat auch bei ihrer Entwickelung Herrschaft ausüben, und durch die Möglichkeit, dieses Mittel zu benutzen, unterscheidet sich die Verwaltung des Staates und der öffentlichen Verbände von der jedes Privaten. Allein der Staat kann sich bei seiner Verwaltung auch aller Mittel bedienen, die die Rechtsordnung den Bürgern zur Erreichung ihrer Zwecke darbietet, und, soweit er mit diesen Mitteln verwaltet, was in weitem Umfange der Fall ist, wie bei Aufnahme von Anleihen, Verpachtung, An- und Verkauf von Liegenschaften usw., hat seine Verwaltungstätigkeit nichts Obrigkeitliches.

2. Alle Verwaltungstätigkeit ist gerichtet auf die Erledigung einzelner bestimmter Aufgaben. Darin stimmt sie mit der Justiz überein, während sie in Gegensatz tritt zur Gesetzgebung, die auf die Aufstellung abstrakter Normen gerichtet ist. Alle Verwaltungstätigkeit ist ebenso wie die Justiz der Gesetzgebung untergeordnet, in der der höchste Staatswille zum Ausdrucke kommt (vgl. oben S. 153, 170 des vorliegenden Bandes dieser Enzyklopädie); daher darf die Verwaltung nichts anordnen oder tun, was wider die Gesetze ist. Von der Justiz aber unterscheidet die Verwaltungstätigkeit sich besonders durch ihr anders geartetes Verhältnis zum Gesetze. Die Justiz erschöpft sich in der Anwendung von Gesetzen. Ihre spezifische Aufgabe ist, festzustellen, was im einzelnen Falle nach den geltenden Gesetzen Rechtens ist; sie ist eine durchaus durch Gesetz gebundene Tätigkeit. Die Verwaltung dagegen ist eine solche nur teilweise. Auch sie hat es, und zwar mit dem Wachsen der Verwaltungsgesetzgebung in immer steigendem Umfange, zu tun mit der Anwendung von Gesetzen (so bei der Erhebung von Steuern, der Militäraushebung, der Erteilung von gewerblichen Konzessionen u. a.), über diese hinaus aber ist sie und muß sie, wenn sie die ihr gestellten Aufgaben lösen soll, eine freie, durch Rücksichten der Zweckmäßigkeit und des öffentlichen Nutzens geleitete Tätigkeit sein, die im Gesetze keine Richtschnur, sondern nur eine Schranke findet. Und auch, wo die Verwaltung Gesetze anwendet, tut sie dieses regulär in anderer Weise und mit anderen Intentionen als die Justiz. Während diese das Gesetz anwendet, indem sie erklärt, was nach ihm im gegebenen Falle Rechtens ist, wendet die Verwaltung es an, indem sie es unmittelbar vollzieht, durch eigenes Handeln seine Bestimmungen realisiert. Daher die Bezeichnung „vollziehende Gewalt" für die Verwaltung, die aber das Wesen dieser nur unvollkommen erfaßt, indem sie unbeachtet läßt, daß die Verwaltung auch im weitem Umfange eine freie Tätigkeit ist, die mit Gesetzesvollziehung nichts zu tun hat. Besser läßt sich die Verwaltung, wenn man dieses eigene Handeln, dieses aktive Eingreifen ins Auge faßt, das ihr auch da, wo sie nicht Gesetze zu vollziehen hat,

eigentümlich ist, als die „handelnde Staatsgewalt" charakterisieren (vgl. oben S. 169 des vorliegenden Bandes dieser Enzyklopädie), der dann Gesetzgebung und Justiz unter dem Gesichtspunkte gegenübertreten, daß sie sich, und zwar die Gesetzgebung völlig, die Justiz wenigstens in ihrer Hauptfunktion, der Rechtsprechung, ausleben in der Abgabe staatlicher Willensäußerungen. Was jedoch den Zweck verlangt, den die Justiz mit Anwendung des Gesetzes verfolgt, so ist es lediglich der, das Recht zu verwirklichen; daher wendet sie das Gesetz auf den streitigen Einzelfall an ohne Rücksicht auf die Folgen, die diese Gesetzesanwendung für den Staat und die betroffenen Privatpersonen zeitigt; die Verwaltung dagegen verfolgt bei jeder Gesetzesanwendung, ebenso wie wenn sie Entfaltung freier Tätigkeit ist, das Ziel, etwas für das Gemeinwohl Zweckmäßiges und Nützliches zu schaffen, sie ist nie „bloße" Vollziehung, „blinde" Anwendung des Gesetzes auf den einzelnen Fall.

3. Damit ist das Wesen der Verwaltungstätigkeit im allgemeinen charakterisiert. Allein diese Charakteristik ist lediglich von den spezifischen Eigenschaften der Verwaltung abgezogen, daher paßt sie nicht auf alle Staatstätigkeit, die wir zur Verwaltung rechnen, sie paßt z. B. in weitem Umfange nicht auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die ihrem Wesen nach durchaus der Justiz gleichartig ist, und ebenso nicht auf die Verordnungsbefugnis der Verwaltungsbehörden. Andererseits ist sie aber auch nicht auf Momente abgestellt, die bei einer der beiden anderen Staatstätigkeiten schlechthin nicht zu finden sind: auch die Justiz wird nebenher handelnd tätig, wenn sie das Urteil vollstreckt; auch sie wendet im Gebiete der freiwilligen Gerichtsbarkeit Gesetze an zur Herbeiführung eines bestimmten materiellen Erfolges; und wo der moderne Richter nach freiem Ermessen zu entscheiden hat, entwickelt auch er eine freie Tätigkeit, ebenso wie der Verwaltungsbeamte. Alle Staatstätigkeiten sind eben aus den Bedürfnissen des praktischen Staatslebens geboren und dauernd auf diese gerichtet. Daher sind ihre Grundformen vielfach nicht logisch und einheitlich ausgestaltet, und alle Versuche, sie zu charakterisieren, müssen sich damit begnügen, das Wesentliche und Normale einer jeden von ihnen zu erfassen.

IV. Die Gesamtheit der Geschäfte, die durch die Verwaltungstätigkeit zu erledigen sind, wird für praktische wie wissenschaftliche Zwecke nach sachlichen Gesichtspunkten in Gruppen eingeteilt, die *Verwaltungszweige* genannt werden. Und zwar ist allgemein üblich die Einteilung in fünf Verwaltungszweige, entsprechend den fünf Ministerien, die die größeren Staaten beim Übergange zur Ministerialverfassung erstmalig errichteten. Es wird unterschieden die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten, des Krieges, der Justiz, der Finanzen und der inneren Angelegenheiten. Welche Geschäfte jedem dieser Verwaltungszweige zugehören, ergibt sich für die ersten vier von ihnen aus ihrem Namen. Zu der Verwaltung der inneren Angelegenheiten aber gehören alle Verwaltungsgeschäfte, die in keinen der vier anderen Verwaltungszweige fallen. Der Name Verwaltung der inneren Angelegenheiten oder Innere Verwaltung für diesen Restbestand von Verwaltungsgeschäften ist lediglich historisch daraus zu erklären, daß zuerst nur zwei Verwaltungszweige, der der äußeren und der der inneren Angelegenheiten, unterschieden wurden und dann aus letzterem die weiteren, heute unterschiedenen Verwaltungszweige sich abgelöst haben. Restlos lassen sich allerdings die Staatstätigkeiten, welche weder Justiz noch Gesetzgebung sind, nicht auf diese fünf Verwaltungszweige verteilen, es bleibt außerhalb derselben die ganze Organisationstätigkeit des Staates und der öffentlichen Verbände stehen, die sie erst fertigstellt für das Tätigwerden in Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung, indem sie die Organe, durch sie die handeln, ins Leben ruft und ihnen laufend die erforderlichen persönlichen Kräfte zuführt. Gewöhnlich hat man bislang nur die auf Herstellung und Erhaltung der obersten, durch die Verfassung vorgesehenen Organe gerichteten Handlungen, wie Anberaumung der Landtagswahlen, Ernennung von Herrenhausmitgliedern, Einberufung, Eröffnung, Schließung des Landtages, Antritt der Regierung u. a., als eine besondere Staatstätigkeit beachtet (gegen O. Mayer 1, 9, der diese Handlungen überhaupt nicht als Verwaltungstätigkeiten ansehen will, mit Recht G. Jellinek, Staatsl. 597); allein diesen sogenannten „verfassungsrechtlichen Hilfstätigkeiten" steht die auf Beschaffung und Erhaltung der unteren und untersten Staats- und Gemeindeorgane gerichtete Tätigkeit durchaus gleich. Die gesamte organisatorische Tätigkeit des Staates und der öffentlichen Verbände muß als eine besondere Art Verwaltungstätigkeit den vorgenannten fünf Gruppen zur Seite gestellt werden, wenn man sie in der Rubrizierung der Verwaltungstätigkeit nicht unbeachtet lassen will.

V. „Verwaltungsrecht" ist dem einfachen Wortsinne nach alles Recht, das sich auf die Verwaltung bezieht, ohne Rücksicht darauf, ob es dem öffentlich- oder dem privatrechtlichen Gebiete angehört. Die Rechtswissenschaft versteht unter Verwaltungsrecht jedoch nur den Inbegriff der öffentlich-rechtlichen Normen, die die Verwaltung zu ihrem Gegenstande haben, d. h. bestimmen, wie und in welchem Umfange der Staat mit seiner verwaltenden Tätigkeit auf Personen und Vermögen der ihm untergeordneten Rechtssubjekte einwirken darf, und damit auch Rechte und Pflichten dieser dem verwaltenden Staate gegenüber konstatieren kann. Ob das Verwaltungsrecht sich auch mit der Verwaltungsorganisation, der Ordnung der Träger der Verwaltungsbefugnisse, ihrer Gestaltung, Bestellung und Zuständigkeit, zu befassen habe, ist neuerdings wiederholt erörtert worden (Mayer 1, 14; Spiegel 59). Als ruhende Ordnung fällt die Organisation der Behörden und öffentlichen Verbände jedenfalls nicht unter den Begriff Verwaltung, denn Verwaltung ist Tätigkeit, sondern sie erscheint als ein Ausbau der Staatsverfassung, die selbst nur die obersten Organe setzt (oben S. 195), und wird daher, systematisch durchaus richtig, in modernen Lehrbüchern des „Staatsrechts" im Rahmen des Verfassungsrechts dargestellt. Allein vorübergehen darf an ihr doch auch nicht das Verwaltungsrecht. Zwischen der Tätigkeit der Staatsbehörden und öffentlichen Verbände, die die Verwaltung ausmacht, und der Organisation dieser besteht in weitem Umfange ein enger Zusammenhang. Zunächst schon der rein äußerliche, daß die Verwaltungsorganisation durch Verwaltungstätigkeit realisiert und erhalten wird. Sodann hängt aber von der Organisation der Behörde auch in weitem Umfange die Art der Behandlung der ihr zugewiesenen Aufgaben ab, und die einzelne Verwaltungstätigkeit kann daher voll und ganz nur erfaßt werden, wenn man die Gestaltung ihres Ausgangspunktes vor Augen hat. Daher ist es nur zu billigen, daß in selbständigen Lehrbüchern des „Verwaltungsrechts" bislang meistens auch die Verwaltungsorganisation berücksichtigt worden ist. Wenn sie in dieser Enzyklopädie jedoch im Verwaltungsrechte zur Darstellung gelangt, so geschieht es nicht deshalb, weil der Verfasser dieses Abschnittes diesen Platz systematisch für den geeignetsten hält, sondern weil die althergebrachte Stoffeinteilung des Gesamtwerkes ihn dem Organisationsrechte zugewiesen hat.

Das heute in Deutschland geltende Verwaltungsrecht ist zum Teil Reichsrecht, zum Teil Landesrecht. Nur jenes ist deutsches Verwaltungsrecht im Sinne eines im ganzen deutschen Reiche geltenden Rechtes. Allein die Wissenschaft hat dem Ausdrucke „deutsches Verwaltungsrecht" noch einen anderen, weiteren Sinn beigelegt, in dem er auch in der Überschrift dieses Teiles der vorliegenden Enzyklopädie gebraucht ist. Das in den Einzelstaaten geltende partikulare Verwaltungsrecht weist in seinen Einzelheiten zahlreiche Verschiedenheiten auf, die leitenden Rechtsgedanken sind aber in weitem Umfange dieselben. Die Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse und der Staatsentwicklung hat in den deutschen Einzelstaaten „eine gleiche Rechtsüberzeugung von den Kulturaufgaben, die der Staat zu erfüllen hat, von dem Verhältnis des Staates zu den einzelnen und der persönlichen Freiheit, von den Mitteln, welche der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben anzuwenden hat", gezeitigt, und diese gleiche Rechtsüberzeugung hat wieder zu, in ihren Grundlagen wenigstens, gleichen Rechtsinstituten geführt. Im Hinblicke auf diese Rechtsgestaltung ist der weitere Begriff „deutsches Verwaltungsrecht" geprägt. Er will nur aussagen, daß es eine Reihe verwaltungsrechtlicher Rechtsgedanken gibt, die uns in den Rechtsinstituten aller oder doch der meisten deutschen Staaten entgegentreten. Diese aber aufzufinden und wissenschaftlich zu durchleuchten, gilt dann als die Aufgabe der „Wissenschaft des deutschen Verwaltungsrechts".

§ 2. Die Arten der Verwaltung.

Literatur: Loening § 7; v. Stengel § 1, V, VI; Meyer-Anschütz 346 ff.; O. Mayer § 55; Fleiner § 6; Schoen, Das Recht der Kommunalverbände i. Preußen, Leipzig 1897, §§ 1, 2.

I. Staatsverwaltung, Selbstverwaltung, Kommunalverwaltung.

1. Mit dem Worte Selbstverwaltung werden heute bei uns zwei verschiedene Begriffe verbunden: ein politischer Begriff und ein Rechtsbegriff [1].

a) Jener ist abgezogen von den Verwaltungseinrichtungen Englands, die seit dem 18. Jahrhundert als selfgovernment bezeichnet werden. Das Wesen dieses englischen Regierungssystemes (Selbstregierung des Volkes) besteht darin, daß die Verwaltung unter entscheidender Mitwirkung des Volkes bzw. seiner Vertreter, nicht allein durch den vom Volke verschiedenen Träger der Staatsgewalt und den Dienstbefehlen dieses untertane Beamte geführt wird. Es ist verwirklicht sowohl in der Zentral- wie in der Lokalinstanz: in jener dadurch, daß das aus Wahlen hervorgegangene Parlament, anders als die Volksvertretung auf dem Kontinent, nicht bloß Gesetzgebungs-, sondern auch höchstes Verwaltungsorgan ist, dessen Zustimmung der König zu allen wichtigeren Staatsakten bedarf; in dieser in der Weise, daß Angelegenheiten der lokalen Verwaltung, zu der nach englischer Auffassung auch die Rechtsprechung gehört, nicht durch berufsmäßige Staatsbeamte, sondern durch Bürger verrichtet werden, die in rechtlicher wie wirtschaftlicher Hinsicht von dem Staatsoberhaupte und dessen Behörden unabhängig und lediglich durch die Gesetze gebunden sind. Die Hauptträger dieses lokalen selfgovernment waren zunächst die Friedensrichter, in deren Händen sich die niedere Strafgerichtsbarkeit und Polizei befand. Sie wurden von der Krone ernannt, verwalteten ihre Stellen als Ehrenämter und hatten, unabhängig von jedem Einflusse der jeweiligen königlichen Zentralregierung, nur in den Gesetzen eine Richtschnur für ihre Tätigkeit. Dann hat die Gesetzgebung fortschreitend immer neue Funktionen auf die Friedensrichter gehäuft, wie auch weitere lokale Verwaltungsstellen nach dem Vorbilde des Friedensrichteramtes ins Leben gerufen und ist so zu einer geschlossenen Kreis- und Stadtverwaltung durch Ehrenämter gelangt. An diese Einrichtungen des älteren englischen selfgovernment, die in England selbst im 19. Jahrhundert wesentliche Modifikationen dadurch erfahren haben, daß wichtige Zweige der Lokalverwaltung ad hoc gebildeten Verbänden überwiesen sind, die sich zur Lösung ihrer Aufgaben zum Teil besoldeter Beamten bedienen — womit das englische Verwaltungssystem dem kontinentalen erheblich näher gerückt ist —, hat Gneist in seinen zahlreichen Arbeiten über das englische Verwaltungssystem angeknüpft, durch die das Wesen dieses Systemes in Deutschland erst bekannt geworden ist. Aus ihnen hat er seine berühmte Definition entwickelt, nach der Selbstverwaltung die Verwaltung von Staatsgeschäften durch Ehrenämter ist und den Gegensatz zur Selbstverwaltung die Verwaltung durch besoldete Berufsbeamte bildet. Dieser Begriff Selbstverwaltung ist aber ein rein politischer; er bezeichnet ein gesetzgeberisches Prinzip, welches der Gestaltung der Verwaltungsorganisation zugrunde liegt. Und auf die Formulierung eines solchen hatte es Gneist auch in erster Linie abgesehen. War doch der Zweck, den er mit seinen Darstellungen des englischen Regierungssystemes verfolgte, mehr ein politischer denn ein juristisch-dogmatischer. In der Heranziehung wirtschaftlich unabhängiger Bürger zum ehrenamtlichen Dienste für das Ganze sah er das in England besterprobteste Mittel, die kollidierenden egoistischen Interessen der sozialen Klassen zu brechen und das Volk zur politischen Freiheit zu erziehen, und es galt ihm, die englischen Einrichtungen den Deutschen als das wahre Muster konstitutioneller Freiheit vorzuführen, damit sie in Anlehnung an dieses und nicht an ihm verdorben erscheinende französische Verhältnisse ihr eigenes Staatsleben gestalteten. Bald ist denn auch der Gneistsche Selbstverwaltungsbegriff zum Schlagworte politischer Parteibestrebungen geworden, und in vielen deutschen Staaten wurde als ein Hauptziel der tiefgreifenden Verwaltungsreformen, die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts vorgenommen wurden, Einführung bzw. Ausdehnung der Selbstverwaltung bezeichnet und damit Verwaltung durch Ehrenämter gemeint. Auch heute noch wird das Wort Selbstverwaltung in der juristischen Literatur, in der Tagespresse und in parlamentarischen Verhandlungen häufig im Gneistschen Sinne gebraucht; besonders ist es üblich, die unbesoldeten Ämter der preußischen Amtsvorsteher, desgleichen die unbesoldeten Stellen in den preußischen Provinzialräten, Bezirks- und Kreisausschüssen, in den badischen Bezirksräten, den sächsischen Kreis-

[1] Eingehender Literaturnachweis über das Institut der Selbstverwaltung bei Schoen Recht d. Kommunalverbände 1[1]; dazu noch Hatschek, S. in politischer und juristischer Bedeutung Heidelberg 1898, Derselbe im Verw. Arch. 9, 319, Lamp, Das Problem der städtischen S. Leipzig 1905, u. Preuß, Die kommunale S., Handb. d. Politik 1, 198.

und Bezirksausschüssen und anderen Staatsbehörden, die aus besoldeten Berufsbeamten und Ehrenbeamten zusammengesetzt sind, Selbstverwaltungsämter zu nennen. In der Gesetzgebung dagegen ist das Wort Selbstverwaltung im Sinne von Verwaltung durch Ehrenämter nur ganz vereinzelt gebraucht (so in der pr. Kreis-O. f. d. östl. Prov. § 74 Ziff. 2. b und an der entsprechenden Stelle der anderen pr. Kreis-Ordngn., wo als zur Stelle eines Landrates als geeignet bezeichnet werden Personen, die in „Selbstverwaltungsämtern" des Kreises, des Bezirkes oder der Provinz tätig gewesen sind). Regulär verbindet die Gesetzessprache mit ihm notwendig einen anderen Sinn; denn daß die modernen Gemeindeordnungen sowie die preußischen Kreis- und Provinzialordnungen, welche die Gemeinden, Kreise und Provinzen als Korporationen bezeichnen, denen das Recht der „Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten" zusteht, unter Selbstverwaltung nicht Verwaltung mittelst Ehrenämtern verstehen können, liegt auf der Hand, indem alle genannten Kommunalverbände ihre Angelegenheiten nicht weniger durch besoldete Berufs- als durch Ehrenbeamte verwalten.

b) Der andere Begriff der Selbstverwaltung hat spezifisch deutsche Verhältnisse zur Grundlage. Schon vor dem Bekanntwerden des englischen Regierungssystemes durch die Arbeiten *Gneists* hatten weite Kreise in Deutschland die Empfindung, daß die bloße Beteiligung des Volkes an der konstitutionellen Gesetzgebung weder genüge, die Gesetzlichkeit der Verwaltung zu sichern, noch dem Volke den gebührenden Anteil am öffentlichen Leben einzuräumen. Zur umfänglicheren Beteiligung der Bevölkerung an der Verwaltung aber bot sich hier vor allem der Weg dar, den Gemeinden Geschäfte der Staatsverwaltung zur Besorgung zu überweisen, ein Weg, der in England bei dem völligen Zurückgebliebensein des Gemeindelebens gegenüber der früh verwirklichten Staatseinheit schlechterdings nicht hatte beschritten werden können. Es galt lediglich, die Gedanken in weiterem Umfange zu realisieren, die *Stein* in Preußen in der Städteordnung von 1808 (s. unten § 13) erstmalig verwirklicht hatte, den Städten weitere Verwaltungsbefugnisse beizulegen, die Landgemeinden und höheren Kommunalverbände zu Trägern öffentlicher Verwaltung zu erheben. Große Teile der bisher vom Staate selbst geübten Verwaltung wurden aus diesen Bestrebungen heraus den Gemeinden und höheren Kommunalverbänden und bald auch anderen vom Staate ah hoc ins Leben gerufenen Verbänden mit der Maßgabe übertragen, daß sie fernerhin die in diese fallenden Geschäfte im Rahmen der Gesetze selbständig besorgen sollten. Die Wahrnehmung dieser an sich staatlichen Geschäfte durch die Gemeinden und anderen Verbände wurde Selbstverwaltung genannt. So war der Begriff der Selbstverwaltung entstanden, den der moderne Gesetzgeber vor Augen hat, wenn er den Gemeinden und höheren Kommunalverbänden „das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten" beilegt. Er bedeutet: *Besorgung staatlicher Verwaltungsgeschäfte durch dem Staate untergeordnete, aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbständige Verbände.* Er ist kein politischer, sondern ein rechtlicher Begriff, denn er sagt etwas aus über rechtliche Beziehungen, die zwischen verschiedenen Willensträgern, den gedachten Verbänden und dem Staate bestehen.

Das erste Charakteristikum dieser Selbstverwaltung ist, daß sie öffentliche Verwaltung ist, die nicht vom Staate geführt wird, sondern von diesem als Träger selbständiger Rechte und Pflichten gegenüberstehenden Verbänden, die *Selbstverwaltungskörper* genannt werden. Die wichtigsten dieser sind die Gemeinden und höheren Kommunalverbände, die innerhalb ihres Gebietes berufen sind, alle zu diesem in besonderer Beziehung stehenden Verwaltungsaufgaben zu lösen, die der Staat nicht sich selbst vorbehalten oder anderen Selbstverwaltungskörpern überwiesen hat. Solche anderen Selbstverwaltungskörper hat aber die Landes- wie auch die Reichsgesetzgebung in großer Anzahl für die Verrichtung bestimmter Verwaltungsaufgaben (daher öffentliche *Zweckverbände* genannt) ins Leben gerufen. Sie sind regelmäßig wie die Gemeinden *korporativ* organisiert, so die sogenannten Verwaltungsgemeinden, wie z. B. die Schulverbände, die Orts- und Landarmenverbände, die Deichverbände, desgleichen die Ortskrankenkassen und die Berufsgenossenschaften der Arbeiterversicherung, die Innungen u. a. Jedoch auch mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattete öffentlichrechtliche *Anstalten* kommen als Träger von Selbstverwaltung vor, wie die Versicherungsanstalten für die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung und die öffentlichen Feuerversicherungsanstalten (nach dem pr. G. v. 25. 7. 1910), und auch lediglich als *Gesellschaft*

organisierte Verbände, wie z. B. die nach der Gew.O. § 104 gebildeten Innungsverbände und nach § 128 der pr. Landgem.O. v. 3. 7. 1891 gebildeten Verbände von Landgemeinden (Pr. OVG. E. 51, 253.) sind mit öffentlicher Verwaltung betraut. Der Natur der Sache nach können auch Einzelpersonen mit Selbstverwaltung in dem hier in Rede stehenden Sinne beauftragt werden; allein es ist dies doch nur ausnahmsweise in Preußen und im Königreich Sachsen geschehen, wo die Besitzer selbständiger Gutsbezirke in diesen die Rechte und Pflichten einer Gemeinde zu erfüllen haben (s. unten S. 249 § 17). Es herrscht eben bei uns, wie man sich ausdrückt, das Prinzip der korporativen Selbstverwaltung. Die vorgenannten Träger der Selbstverwaltung nehmen die ihnen überwiesenen Geschäfte durch ihre Organe wahr, die sie selbst nach Maßgabe der Gesetze bestellen. Ob die von ihnen angestellten Beamten im Ehrenamte oder im besoldeten Berufsamte angestellt sind, ist für die Qualifikation der von diesen entwickelten Amtstätigkeit gleichgültig; die von einem besoldeten, auf Lebenszeit angestellten Bürgermeister geführte Verwaltung ist ebenso Selbstverwaltung wie die, welche ein unbesoldeter, auf sechs Jahre gewählter Stadtrat ausübt. Den Gegensatz zu dieser Selbstverwaltung bildet nicht die Verwaltung durch besoldete Berufsbeamte, sondern die durch staatliche Behörden, die in der preußischen Gesetzgebung als „allgemeine Landesverwaltung" bezeichnet (Schoen im Preuß. Verw.Bl. 1904, 270) und, speziell im Gegensatze zur Selbstverwaltung in dem hier in Rede stehenden Sinne, auch als unmittelbare Staatsverwaltung richtig charakterisiert wird.

Die Gegenstände dieser Selbstverwaltung sind lediglich Staatsgeschäfte, Angelegenheiten, die der Staat besorgen müßte, wenn er sie nicht den Selbstverwaltungskörpern zur selbständigen Erledigung überwiesen hätte. Beruht diese ganze Selbstverwaltung darauf, daß der Staat sich selbst in seiner Tätigkeit beschränkt, daß er bei gewissen Verwaltungszweigen davon Abstand nimmt, seinen Regierungsapparat in Bewegung zu setzen, und nur die allgemeinen Normen der Verwaltung aufstellt, deren freie Handhabung aber ihm untergeordneten Verbänden überläßt, so folgt schon hieraus, daß die Funktionen dieser Verbände einen rein staatlichen Charakter haben. Ihre Tätigkeit erschöpft sich darum aber nicht in der Ausübung delegierter staatlicher Hoheitsrechte. Wie zur unmittelbaren Staatsverwaltung neben der Ausübung von Herrschaftsrechten zur Erfüllung der Staatszwecke eine umfassende Tätigkeit auf rein wirtschaftlichem Gebiete gehört, so ist eine solche auch integrierender Bestandteil der Selbstverwaltung. Sie umfaßt alles, was erforderlich ist, damit der Selbstverwaltungskörper die ihm vom Staate gestellten Aufgaben erfülle, und hierzu gehört vor allem seine wirtschaftliche Erhaltung. Welche Staatsgeschäfte im einzelnen tatsächlich Gegenstände der Selbstverwaltung sind, ergibt sich allein aus den positiven Vorschriften des jeweilig geltenden Rechtes. Die Abgrenzung von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung richtet sich bald nach der historischen Entwickelung eines Rechtsinstitutes, bald nach dem Kulturzustande der Bevölkerung, bald nach den zeitigen Anschauungen über die bestmögliche Verwirklichung einer Staatsaufgabe. Als allgemeines Merkmal der Staatsaufgaben, die in Selbstverwaltung gegeben werden können, läßt sich nur dieses angeben, daß sie „einer individualisierenden und lokalisierenden Behandlung fähig und bedürftig sein müssen"; denn alle Selbstverwaltung hat dezentralisierende Wirkung. Verwaltungszweige, welche, wie das Heerwesen oder die Gerichtsbarkeit, eine gleichheitliche Behandlung im ganzen Staatsgebiete erfordern, können nicht von Gemeinwesen im Staate selbständig versehen werden. Sie sind ihrer Natur nach von der Selbstverwaltung ausgeschlossen. Diese muß sich im wesentlichen auf die Gebiete der inneren Verwaltung und des Finanzwesens beschränken.

2. Als Kommunalverwaltung bezeichnet man die von den Ortsgemeinden und den höheren Kommunalverbänden entwickelte Verwaltungstätigkeit. Da diese aber nach dem Vorangehenden nichts anderes ist als Selbstverwaltung in dem zuletzt entwickelten Sinne, stellt die Kommunalverwaltung keine für sich dastehende Art der Verwaltung dar. Sie ist nur eine Erscheinungsform der Selbstverwaltung, charakterisiert durch ihren Ausgangspunkt.

3. Eine Verbindung von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung ist in verschiedener Weise denkbar und realisiert je nach dem, was man unter Selbstverwaltung versteht. Selbstverwaltung im Gneistschen Sinne ist mit der Staatsverwaltung in der Weise verbunden, daß in kollegialischen Staatsbehörden neben besoldeten

Berufsbeamten Ehrenbeamte angestellt sind (vgl. oben S. 201/202), ein System, mit dem nicht nur Beteiligung der Bürger an der öffentlichen Verwaltung, sondern auch laufende Kontrolle der bureaukratischen Verwaltung durch das Laienelement bezweckt und erreicht wird. Mit der Selbstverwaltung als der Verwaltung durch Selbstverwaltungskörper ist die (unmittelbare) Staatsverwaltung bisweilen in der Weise verbunden, daß ein Staatsbeamter nach gesetzlicher Vorschrift gleichzeitig dem Organe eines Selbstverwaltungskörpers angehört, wie in Preußen der Landrat Vorsitzender des Kreisausschusses, in Württemberg der Oberamtsvorstand Vorsitzender des Bezirksrates ist, — bisweilen auch so, daß der Staat Organe oder einzelne Beamte eines Selbstverwaltungskörpers mit der Wahrnehmung unmittelbarer Staatsverwaltung betraut, wie in Preußen den Bürgermeistern (in Hannover den Magistraten) die Verwaltung der nach preußischem Rechte zu den Angelegenheiten der unmittelbaren Staatsverwaltung gehörigen Ortspolizei, den Kreisausschüssen die staatliche Kreisverwaltung gesetzlich übertragen ist. Die letztgedachte Art der Verbindung von Staatsverwaltung mit Kommunalverwaltung gewährt dem Staate den doppelten Vorteil, daß die Sachkenntnis der Selbstverwaltungsorgane ihm unmittelbar dienstbar gemacht wird und er nicht genötigt ist, besondere Beamte für diese Staatsgeschäfte zu unterhalten; die Beamten und Organe der Selbstverwaltungskörper aber, welche so mit der Verrichtung grundsätzlich nicht in Selbstverwaltung gegebener Staatsgeschäfte betraut sind, treten, soweit sie diese wahrnehmen, in ein unmittelbares Dienstverhältnis zum Staate und teilen die Rechtslage der Staatsbeamten (besonders auch hinsichtlich der Disziplin) und der Staatsbehörden.

II. Landesverwaltung, Reichsverwaltung. Zu der Unterscheidung Staatsverwaltung und Selbstverwaltung im Sinne von Verwaltung durch Selbstverwaltungskörper tritt für den Bundesstaat noch eine zweite, die gleichfalls auf der Verschiedenheit der Träger der Verwaltung beruht, die Unterscheidung von Landes- und Reichsverwaltung, die sich daraus ergibt, daß sowohl die Einzelstaaten wie das Reich Verwaltungstätigkeit entwickeln. Auf diese ist jedoch hier nicht weiter einzugehen; sie ist im staatsrechtlichen Teile dieser Enzyklopädie erörtert (vgl. oben S. 70 ff. dieses Bandes).

§ 3. Die Polizei.

Literatur: Loening § 2; derselbe, Art. „Polizei" im Handwörterbuch d. Staatswissenschaften (3) 6, 1058; v. Stengel § 2; Meyer-Anschütz § 176; O. Mayer §§ 18, 19; Fleiner § 23; Rosin, Polizeiverordnungsrecht i. Preußen (2) Berlin 1895; derselbe, Der Begriff der Polizei u. der Umfang des polizeilichen Verfügungs- u. Verordnungsrechts in Preußen, VerwArch. 3, 249; Schilling, Beiträge zur Entwicklung des Polizeibegriffs, das. 2, 474; Bornhak, Das Polizeiverfügungsrecht in Preußen, das. 5, 137; Wolzendorff, Die Grenzen der Polizeigewalt, Marburg 1906; Schanze, Die Polizei, Fischers Ztschr. f. Praxis u. Gesetzgebung d. Verw. 35, 89; Thoma, Der Polizeibefehl im Bad. Recht, 1, Tübingen 1906; Anschütz, Die Polizei (Vorträge der Gehe-Stiftung 2) 1910.

I. Der Begriff der Polizei in seiner gegenwärtigen Bedeutung hat sich geschichtlich entwickelt und kann daher auch nur geschichtlich erfaßt werden. Das Wort Polizei ist aus dem französischen police und aus dessen weiterem Ursprungsworte, dem lateinischen politia, griechisch πολιτεία, entstanden. Politia bedeutete ebenso wie πολιτεία ursprünglich Verfassung der Stadt oder des Staates, und ausschließlich in diesem Sinne ist das Wort auch das ganze Mittelalter hindurch gebraucht worden. Um die Wende des 14. und 15. Jahrhunderts wurde ihm jedoch in Frankreich eine andere Bedeutung beigelegt: man bezeichnete mit police den guten Zustand des Staatswesens, der von der Obrigkeit durch Herstellung von Ordnung, Wohlfahrt und Sicherheit zu erstreben ist. Und dieser vage, jeder näheren Fassung sich entziehende Begriff wurde mit dem Worte Polizei dann auch zuerst in Deutschland verbunden, als es hier am Ende des 15. Jahrhunderts, und zwar zunächst in Anordnungen der städtischen und staatlichen Obrigkeiten, aufkam. Polizei bedeutete so viel wie guter Zustand des Gemeinwesens und dann auch die auf die Herstellung dieses Zustandes gerichtete Staatstätigkeit. Als solche erschien damals aber nicht nur eine bestimmte Art von Staatstätigkeit, wie heute etwa die Verwaltung, sondern die Staatstätigkeit schlechthin. Alle Tätigkeit der Obrigkeit im Inneren des Landes, auch die Rechtssetzung und die Justiz, die ganze Regierung (vgl. oben S. 195), fiel unter den

Begriff der Polizei. Polizeiordnungen hießen daher die zahlreichen von den Stadtobrigkeiten, von den Landesherren und der Reichsregierung im 16. und 17. Jahrhundert erlassenen Ordnungen, welche in buntem Durcheinander privatrechtliche Normen, unter Strafsanktion gestellte Gebote und Verbote und Anordnungen zur Hebung des Volkswohlstandes enthielten. „Erhaltung der christlichen Religion und guten Polizei" galten als die Aufgaben der evangelischen Landesherren, nachdem diese durch die Reformation zum weltlichen Regimente auch das kirchliche bekommen hatten. Im 17. Jahrhundert änderte sich jedoch dieser Polizeibegriff; das Wort Polizei hört auf, die gesamte Staatstätigkeit zu bezeichnen. Zunächst trat der Polizei als der im Inneren des Staates entwickelten Tätigkeit die mit dem Aufblühen des internationalen Lebens notwendig werdende Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten, gewöhnlich „Politik" genannt, gegenüber. Sodann sonderten sich von der Polizei das Heeres- und das Finanzwesen ab; für beide gelangten besondere staatliche Behörden und Einrichtungen zur Ausbildung, und letzteres wurde bald auch Gegenstand selbständiger wissenschaftlicher Behandlung (Kameralwissenschaft). Endlich wurde auch die Justiz als eine besondere Staatstätigkeit von der Polizei getrennt, und unter Polizei verstand man das, was wir heute innere Verwaltung nennen. Für Preußen zeigt den Abschluß dieser Entwickelung die von Friedrich Wilhelm I. erlassene Allgemeine Ordnung, die Verbesserung des Justizwesens betreffend, v. 2. 6. 1713 auf, in der Justiz, Militärsachen, Finanzsachen und Polizei als vier selbständige Staatstätigkeitszweige geschieden werden. Den praktischen Vorgängen trug die Theorie alsbald Rechnung, auch sie bestimmte die Polizei als denjenigen Teil der inneren Staatstätigkeit, der nicht Justiz und nicht Militär- und Finanzverwaltung war, und bis zum Ende des 18. Jahrhunderts ist dieser Begriff der Polizei dann in der Gesetzgebung wie in der reichen Literatur, die über die „Polizeiwissenschaft" entstand, beibehalten worden.

Gegen das Ende des 18. Jahrhunderts trat jedoch abermals eine Verengerung des Polizeibegriffes ein. In der Polizei lag der Schwerpunkt der gesamten Staatstätigkeit. Ihr fiel die Lösung der zahlreichen neuen Aufgaben zu, die dem Staate entgegentraten, der aufhörte, sich auf die Aufrechterhaltung und den Schutz des Friedens und der Rechtsordnung zu beschränken, und in der Förderung und Hebung der geistigen und wirtschaftlichen Kultur des Volkes einen neuen Tätigkeitskreis vor sich sah. Darüber, wie diese Aufgaben zu lösen waren, gab es noch keine gesetzlichen Bestimmungen. Dem freien Ermessen der Regierung war der freieste Spielraum gewährt, und mit Zwang und Gewalt gegen den einzelnen konnte sie alles durchsetzen, was sie im Interesse des Ganzen für nützlich und zweckmäßig hielt. In der Polizei trat wie nirgends die Allmacht des absoluten Staates den Bürgern gegenüber. Gegen sie und ihre schrankenlose Ausübung richtete sich daher die wissenschaftliche Opposition, welche in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts einsetzte und vom Boden des Naturrechtes aus persönliche Freiheit und unbeschränkte Wirkungsfähigkeit des Individuums für ein unantastbares Menschenrecht erklärte, an dem die Wirksamkeit des Staates eine natürliche Schranke finde. Sie gelangte zu dem Postulate — welches schon von Kant ausgesprochen, dann aber besonders von Wilhelm v. Humboldt in seinen „Ideen zu einem Versuch, die Grenzen der Wirksamkeit des Staates zu bestimmen" 1792 (publ. erst 1851, Ges. Werke, 7, 1 ff.) formuliert wurde —, daß der Staat sich beschränke auf den Rechtsschutz und die Wahrung der Sicherheit des Gemeinwesens, sich dagegen enthalte aller Sorge für den Wohlstand der Bürger. Dieses Postulat der Rechtsphilosophie wurde allerdings nicht durchgeführt; die Förderung der Wohlfahrt blieb fernerhin eine Aufgabe des modernen Staates. Allein der von jenem Postulate umschlossene Gedanke, daß der Staat behufs Förderung des allgemeinen und individuellen Wohlstandes nicht Zwang ausüben dürfe, gelangte ziemlich allgemein zur Anerkennung. Man lehrte, daß der Staat die Freiheit des Individuums nur behufs Erreichung seiner wichtigsten Zwecke, des Rechtszweckes und des Sicherheitszweckes, mit Befehl und Zwang beschränken dürfe, nicht behufs Mehrung des Wohlstandes der Bürger. Und in Anwendung dieses Grundsatzes auf Polizei unterschied man dann zwischen „Sicherheitspolizei" und „Wohlfahrtspolizei", von denen nur jene mit Zwang arbeiten dürfe. Oder man ging weiter, erklärte, geleitet von der Vorstellung, daß Zwang unlöslich mit allem Polizeilichen verbunden sei, den Ausdruck „Wohlfahrtspolizei" für in sich widerspruchsvoll und ersetzte ihn durch Ausdrücke wie „Wohlfahrtspflege" oder „Staatspflege". Der Ausdruck „Sicherheitspolizei" erübrigte sich dann aber

mangels eines Gegensatzes; er umschloß alles, was überhaupt Polizei war, und so wurde statt seiner bald gewöhnlich schlechthin das Wort Polizei gebraucht. Diesem Sprachgebrauche hat sich auch Johann Stephan Pütter angeschlossen, der in seinen Institutiones juris publici Germanici (1) 1770 § 331 die beiden Sätze formuliert: „Ea supremae potestatis pars, qua exercetur cura avertendi mala futura dicitur jus politiae. Promovendae salutis cura proprie non est politiae." Pütters Autorität hat seiner Definition in der Literatur bald weite Verbreitung verschafft, und auch der preußische Gesetzgeber hat sich an sie angelehnt, als es galt, im Allgemeinen Landrechte von 1794 die Aufgabe der Polizei prinzipiell zu bestimmen. Denn es geschah dieses II, 17 § 10 mit den Worten: „Die nötigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publico oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen, ist das Amt der Polizei." Dieser bekannte landrechtliche Satz, in dem zum ersten Male der Wirkungskreis der Polizei gesetzlich begrenzt ist, ist aber noch heute in Preußen, und zwar nicht nur im Geltungsbereiche des Allgemeinen Landrechtes, sondern im ganzen Staatsgebiete (Pr. OVG. E. 39, 399) geltendes Recht. Und daraus folgt, daß hier als polizeiliche Tätigkeit zweifellos nur solche gelten kann, die auf die Abwehr von Gefahren gerichtet ist. Allein es ist doch andererseits zu beachten, daß der landrechtliche Satz lediglich „das Amt", d. h. den Wirkungskreis der Polizei gesetzlich festlegen, nicht aber den Begriff der Polizei definieren will. Diesen setzt er vielmehr voraus. Daher kann auch für Preußen der Polizeibegriff nicht lediglich aus II, 17 § 10 des Allgemeinen Landrechtes entnommen und behauptet werden, das Wesen der Polizei sei lediglich durch den Zweck der sie ausmachenden Staatstätigkeit bestimmt (so Bornhak 141, Anschütz 12 und jetzt auch Loening im Hdwbch. 1064[2], anders früher im Verw.R.). Er muß und kann nur aus seiner Ausgestaltung in Theorie und Praxis geschöpft werden. Für diese aber ist bezeichnend, daß schon für die Ablösung des engeren Polizeibegriffes von dem weiteren alten in erster Linie nicht die Richtung der ihm unterfallenden Staatstätigkeiten, sondern die Vorstellung veranlassend war, daß es sich hier um Tätigkeiten handele, bei denen Zwang geübt wird. Alle Schriftsteller aus der Zeit, in der die Entwickelung des engeren Polizeibegriffes sich vollzog, die selbst an dieser Entwickelung beteiligt waren, dachten sich als etwas mit der Polizei Verbundenes Zwang und Gewalt. Und wenn einzelne von ihnen, wie besonders auch Pütter, in ihrer Definition des Polizeibegriffes das Zwangsmoment nicht aufgenommen haben, so hat dies allein darin seinen Grund, daß in der Praxis, unbekümmert um die Lehre der Rechtsphilosophie, doch auch zwecks Förderung der Wohlfahrt immer noch mancherlei Zwang angewendet wurde und man den Begriff daher besser lediglich durch Bestimmung des Zweckes der ihm unterfallenden Staatstätigkeiten zu erfassen glaubte, womit man ihn allerdings (vgl. weiter unten) auch nicht völlig traf. Auch im 19. Jahrhundert hat sich die Vorstellung erhalten, daß Zwang und Beschränkung mit allem Polizeilichen verbunden ist. Die Gesetzgebung, die sich in ihm häufiger mit der Ordnung polizeilicher Tätigkeiten befaßt hat, denkt bei dieser nur an mit Zwang verbundene Tätigkeit; nur diese gesetzlich zu normieren und mit Rechtsschranken zu umgeben, hat Sinn und Bedeutung. Und in der Theorie ist sogar wiederholt die Ansicht vertreten worden, daß überhaupt nicht der Zweck, sondern allein die Form, in der sie auftrete — mit Befehl und Zwang —, der als Polizei angesprochenen Tätigkeit charakteristisch sei (so scharf zuerst Bluntschli im Allgem. Staatsrecht [1] 1852, 457); und man hat die Polizei schlechthin als die mit Zwang verbundene Tätigkeit der Staatsgewalt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, oder ähnlich, jedenfalls als rein formellen Begriff definiert (Loening im Verw.R., G. Meyer [Meyer-Anschütz 644], Rosin 131, Thoma 4 ff., 38). Diese Definition ist nun allerdings nicht zutreffend. Auf dem Gebiete der inneren Verwaltung kommt Zwangsanwendung vor, wo man doch nicht von Polizei spricht, so z. B. beim Schulzwange, bei der Beamtendisziplin, dem Zwange zur Führung von Ehrenämtern. Es fehlt hier eben das Moment, welches wie nach der Bestimmung des Allgemeinen Landrechtes auch nach der allgemeinen Anschauung zum Polizeibegriffe gehört, daß die Tätigkeit auf die Abwehr von Gefahren gerichtet ist. Nicht zutreffend ist aber auch die andere Definition, welche es lediglich auf diese Richtung der Tätigkeit abstellt: die Errichtung von Uferschutzbauten und Feuerlöschanstalten z. B. sind zweifellos Maßregeln, die der Staat zur Gefahrenabwehr ergreift, und doch sieht man sie nicht als polizeiliche an, und zwar deshalb nicht, weil sie mit Beschränkung und

Zwangsanwendung, den eigenartigen Begleiterscheinungen der polizeilichen Aktion, nicht verbunden sind.

Der heutige Begriff der Polizei beruht nicht auf einem einheitlichen Gedanken. Er ist vielmehr entwickelt aus zwei miteinander verknüpften Vorstellungen: der, daß es sich handelt um eine Tätigkeit in bestimmter Form, und der, daß diese Tätigkeit auf einen bestimmten Zweck gerichtet ist. Beide Momente sind daher auch in einer Definition des Polizeibegriffes zu berücksichtigen; läßt eine Tätigkeit eines vermissen, so ist sie, wie die vorerwähnten Beispiele zeigen, keine spezifisch polizeiliche. Danach kommt man aber zu der Begriffsbestimmung: die Polizei ist *die mit Zwang verbundene Staatstätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, welche auf die Abwehr von Störungen der öffentlichen Ordnung gerichtet ist* (vgl. O. Mayer 1, 249). Diese Begriffsbestimmung gilt für alle deutschen Rechtsgebiete. Die Entwickelung des Polizeibegriffes war für ganz Deutschland eine einheitliche, überall getragen allein durch die Theorie und die Verwaltungspraxis. Ein gesetzlicher Eingriff in sie hat nirgends stattgefunden. Überhaupt sind gesetzliche Normen allgemeiner Natur über die Polizei außer in Preußen nur noch in Baden (im Polizeistrafgesetzbuch vom 31. 10. 1863 § 30) aufgestellt; diese aber bestimmen ebenso wie die des Allgemeinen Landrechtes nicht den Begriff der Polizei, sondern nur deren Wirkungskreis.

II. Im Anschlusse an die vorangehende Begriffsbestimmung ist im einzelnen noch zu bemerken:

1. Da nach ihrer geschichtlichen Entwickelung die Polizei eine besondere Art von Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung ist, gehört einmal alle in anderen Verwaltungszweigen entwickelte Staatstätigkeit, auch wenn sie in der Form und mit dem Ziele der polizeilichen auftritt, nicht zur Polizei; die Absperrung eines militärischen Schießplatzes durch Militär ist nicht eine Ausübung der Polizeigewalt. Andererseits folgt aus der Beschränkung der Polizei auf das Gebiet der inneren Verwaltung, daß sie, sofern nicht *besondere* gesetzliche Ermächtigungen vorliegen, nicht tätig werden darf im Interesse anderer Verwaltungszweige, als z. B. der staatlichen oder gemeindlichen Finanzwirtschaft (Pr. OVG. E. 54, 265); die Polizei kann daher z. B. da, wo die Straßenreinigung eine finanzielle Last der Gemeinde ist, nicht die Anlieger zu solcher heranziehen; sie darf nicht in Polizeiverordnungen Anordnungen treffen, welche dazu dienen, die Steuerverhältnisse Neuanziehender oder die Erfüllung der steuerlichen Pflichten der Gemeindeangehörigen zu kontrollieren (Pr. Ob.Trib. Oppenhoff Rechtsprechung 19, 265; KammerG. Jahrb. 8, 182). Erst recht darf die Polizei natürlich, abgesehen von *besonderer* gesetzlicher Ermächtigung (Gesindesachen), nicht in Angelegenheiten tätig werden, die überhaupt nicht Verwaltungs-, sondern Justizsachen und daher vom ordentlichen Richter zu ordnen sind; sie darf z. B. nicht zwangsweise einschreiten, um den Vermieter an der Ausübung des gesetzlichen Pfandrechtes an den Sachen des Mieters zu hindern (Pr. OVG. E. 4, 418; Ob. Trib. a. a. O. 13, 375).

2. Die innerhalb des Wirkungskreises der inneren Verwaltung liegende Staatstätigkeit ist nur Polizei, wenn sie gerichtet ist auf die Abwehr von Störungen der öffentlichen Ordnung. Daraus folgt, daß die mit der Polizei betrauten Behörden nur mit Befehl und Zwang eingreifen dürfen, wenn es die Wahrung dieser Ordnung gilt. Was aber den Begriff der öffentlichen Ordnung anlangt, so ist unter solcher zu verstehen die bestehende staatliche und gesellschaftliche Ordnung, welche als gerechte und notwendige Ordnung des Beieinanderlebens empfunden wird. Zu ihr gehört einmal die Rechtsordnung, soweit sie aus öffentlichrechtlichen Normen besteht, ferner die Summe von Normen, deren Beobachtung nach den jeweils herrschenden ethischen und sozialen Anschauungen als Vorbedingung eines gedeihlichen Zusammenlebens gilt (wie die Grundsätze über die öffentliche Sittlichkeit und den öffentlichen Anstand), und endlich das, was das Allgemeine Landrecht öffentliche Ruhe und Sicherheit nennt, d. h. eine den das öffentliche Leben bestimmenden Normen entsprechende Haltung der Bürger (Pr. OVG. E. 6, 351) und das Gesichertsein der Gesamtheit wie des einzelnen gegen Schädigung und Verletzung der vom Rechte anerkannten und geschützten Interessen. Jede Störung dieser öffentlichen Ordnung rechtfertigt polizeiliche Aktion, soweit diese durch gesetzliche Bestimmungen nicht weiter beschränkt ist. Die wichtigste hierher gehörige Bestimmung ist in dem zweiten Teile des oben mitgeteilten § 10 II, 17 des Allgemeinen Landrechtes enthalten, nach welchem bei Störungen der öffentlichen Ordnung, die nur von einzelnen empfunden werden, die Polizei

nur eingreifen darf, wenn diese Störungen für die einzelnen wirkliche Gefahren und nicht bloße Belästigungen verursachen (z. B. Pr. OVG. E. 6, 352 f., 9 S. 350, 379; Rosin 307 ff.).

Den historischen wie dogmatischen Gegensatz zu dieser auf Störungsabwehr gerichteten Tätigkeit im Gebiete der inneren Verwaltung bildet die Wohlfahrtspflege, d. h. alle auf Hebung und Förderung des materiellen wie geistigen Wohlstandes der Gesamtheit wie des einzelnen abzielende Tätigkeit. Von dieser ist die Polizei prinzipiell ausgeschlossen. Nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung darf sie mit ihren Zwangsmitteln Wohlfahrtszwecke verfolgen, zu denen auch die Sorge für rein ästhetische Interessen gehört. Deshalb waren z. B. gesetzliche Bestimmungen erforderlich, um sie zu berechtigen, der Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden durch Baulichkeiten, Reklameschilder usw. entgegenzutreten (Pr. Ges. v. 2. 6. 1902, 15. 7. 1907; Sächs. G. v. 10. 3. 1909; Nov. z. bad. PolStrGB. § 130 v. 20. 8. 1904; Württ. BauO. v. 28. 7. 1910 Art. 98).

3. Ist der Polizei charakteristisch, daß sie mit Zwang arbeitet, so fällt alle Tätigkeit der Polizeiorgane, die sich nicht in Befehl und Zwang äußert, aus dem Begriffe der Polizei heraus. Es gehören dahin die dauernde Beobachtung und Überwachung des gesamten öffentlichen Lebens, die Bekanntgabe von Wahrnehmungen und Belehrungen an das Publikum u. a., Tätigkeiten, die das Einsetzen der eigentlich polizeilichen Aktion vorbereiten oder erübrigen wollen. Es sind einfache Verwaltungstätigkeiten, meist ohne jede juristische Bedeutung, die man bezeichnend Hilfstätigkeiten der Polizei nennen kann (O. Mayer 1, 254; anders Loening Hdbch. 1064 [2], Anschütz 13).

III. Sicherheitspolizei, Verwaltungspolizei, Kriminalpolizei. Wie in der Verwaltung überhaupt verschiedene Zweige unterschieden werden, so wird auch die innere Verwaltung von Theorie und Praxis in verschiedene Gebiete eingeteilt nach den Interessen, deren Schutz und Förderung auf ihnen erstrebt wird. Man unterscheidet Gesundheits-, Gewerbe-, Armenwesen usw. Auf allen diesen Gebieten wird neben pfleglicher auch polizeiliche Staatstätigkeit entfaltet, und so werden nach dem Verwaltungsgebiete, auf dem sie wirkt, auch verschiedene Zweige der Polizei: Gesundheits-, Gewerbe-, Armenpolizei usw., unterschieden. Es gibt nun aber auch Gebiete staatlicher Verwaltungstätigkeit, auf denen die ganze Verwaltung sich in der Übung von Polizei und den mit dieser verbundenen Hilfstätigkeiten erschöpft, und die hier entwickelte polizeiliche Tätigkeit wird zusammenfassend als Sicherheitspolizei bezeichnet.[1] Die Sicherheitspolizei macht also ein besonderes Gebiet der inneren Verwaltung aus, während die übrige Polizei, die im Gegensatze zur Sicherheitspolizei Verwaltungspolizei genannt zu werden pflegt, sich durch die verschiedenen Sparten der inneren Verwaltung hindurchzieht und in Verbindung mit nichtpolizeilichen Tätigkeiten die zu einem Verwaltungszweige gehörige Staatstätigkeit darstellt. Eine wissenschaftliche Bedeutung hat die Unterscheidung von Sicherheits- und Verwaltungspolizei überhaupt nicht, für die Praxis kommt sie jedoch in Preußen insofern in Betracht, als die preußische Gesetzgebung über die Sicherheitspolizei einige Sondervorschriften gegeben hat (s. z. B. LVG. § 143, StädteO. Schlesw.-Holst. § 89, Dienstinstr. f. d. Gendarmerie 30. 12. 1820 § 24).

Die Kriminal- oder gerichtliche Polizei, wie die staatliche Tätigkeit genannt wird, die auf die Entdeckung begangener strafbarer Handlungen und die Feststellung bzw. Festnahme des Täters gerichtet ist, ist überhaupt nicht Polizei in dem hier festgestellten Sinne, da sie nichts zu tun hat mit der Abwehr von Gefahren und Störungen. Sie ist eine lediglich im Dienste der Justiz stehende Tätigkeit, die geleitet wird von der Staatsanwaltschaft und nur aus Zweckmäßigkeitsgründen Polizeiorganen zur Ausübung übertragen ist (vgl. oben 197).

IV. Ortspolizei, Landespolizei. Beide Begriffe werden in doppelter Bedeutung gebraucht: 1. Zunächst materiell verstanden, bedeuten sie eine Unterscheidung der polizeilichen Tätigkeit nach den von ihr zu schützenden Interessen. Ortspolizei heißt die polizeiliche Tätigkeit, welche zum Gegenstande hat den Schutz spezifisch lokaler, d. h. sich aus dem nachbarlichen Zusammenwohnen oder der nachbarlichen Lage der Grundstücke ergebender Gemeininteressen, Landespolizei dagegen diejenige, welche auf den Schutz von Interessen gerichtet ist,

[1] Mit dem oben S. 204 erwähnten historischen hat dieser moderne Begriff Sicherheitspolizei nichts zu tun.

die eine über die örtliche Gemeinschaft (Gemeinde, Amtsbezirk) hinausgehende Bedeutung haben. Welche einzelnen Gegenstände in den Bereich der Ortspolizei, welche in den der Landespolizei fallen, ist teils gesetzlich bestimmt, wie z. B. in Preußen die Chausseebaupolizei, die Strom-, Schiffahrts- und Hafenpolizei, die Aufrechterhaltung der äußeren kirchlichen Ordnung (vgl. Regierungsinstr. v. 23. 10. 1817 § 3, 2 c; KreisO. östl. Prov. § 59 Abs. 2; V. v. 27. 6. 1845 §§ 3, 4) und anderes ausdrücklich als landespolizeiliche Angelegenheit anerkannt ist, und die wichtigsten Gegenstände der Ortspolizei im Gesetze über die Polizeiverwaltung v. 11. 3. 1850 § 6 aufgezählt sind. Soweit es aber an solchen positiven Festsetzungen fehlt, kann nur auf Grund einer Prüfung der materiellen Momente des einzelnen Falles entschieden werden, ob es sich um eine orts- oder eine landespolizeiliche Angelegenheit handelt; eine Maßnahme zur Abwehr einer Seuche z. B. hat einen ortspolizeilichen Charakter, wenn sie, veranlaßt durch Einzelerkrankung, auf Bekämpfung und Beschränkung der Krankheit innerhalb des einzelnen Ortes abzielt, einen landespolizeilichen dagegen, wenn sie verhindern will die Einschleppung der Seuche aus dem Auslande oder ihre Verbreitung im Inlande von einer Gegend zur anderen (Pr. OVG. E. 26, 87 ff.). 2. In formaler Bedeutung gebraucht bezeichnen die beiden Begriffe die von verschiedenen Punkten ausgehende polizeiliche Tätigkeit. Ortspolizei bedeutet die polizeiliche Tätigkeit der Ortspolizeibehörden, Landespolizei die der Landespolizeibehörden. Diese aber hat nicht immer auch im materiellen Sinne einen orts- bzw. landespolizeilichen Charakter. Grundsätzlich allerdings ist naturgemäß die Besorgung der materiell ortspolizeilichen Angelegenheiten den für einen oder mehrere Gemeindebezirke bestellten Ortspolizeibehörden, die der materiell landespolizeilichen Angelegenheiten dagegen den für weitere Verwaltungsbezirke bestellten Landespolizeibehörden übertragen. Allein der Gesetzgeber kann auch etwas anderes bestimmen, wie er z. B. in Preußen die Landespolizeibehörden ermächtigt hat, Polizeiverordnungen auch über materiell ortspolizeiliche Gegenstände zu erlassen, sofern die Polizeiverordnung nur für mehrere Ortspolizeibezirke Anwendung finden soll (G. v. 11. 3. 1850 § 11).

§ 4. Die geschichtlichen Entwickelungsstufen des deutschen Verwaltungsrechts.

Literatur: Loening § 199; derselbe, Gerichte und Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen, VerwArch. 2, 217 ff., 437 ff., u. 3, 94 ff., 510 ff.; O. Mayer §§ 3, 4, 5, 11; derselbe, Justiz u. Verwaltung (Straßb. Rektoratsrede 1902); Fleiner § 3; Gneist, Der Rechtsstaat (2) 1879, 65 ff.; Bähr, Der Rechtsstaat, 1864, 111 ff.; v. Sarwey, D. öffentl. R. u. d. Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880, 164 ff.; Stein, Grenzen u. Beziehungen zwischen Justiz u. Verwaltung, Tübingen 1912 § 2.

Über das grundsätzliche Verhältnis der Staatsgewalt zu den Untertanen, dessen feine Ordnung im einzelnen das Verwaltungsrecht der Gegenwart ausmacht, haben in Deutschland in verschiedenen Zeiträumen verschiedene Auffassungen geherrscht. In dem mittelalterlichen Staate hatte man von ihm eine andere Vorstellung als im Polizeistaate des 18. Jahrhunderts und in diesem wieder eine andere als die, welche den Gestaltungen des modernen Rechtsstaates zugrunde liegt. Der Übergang von einer dieser Vorstellungen zur anderen hat sich aber nicht in geradliniger Fortentwickelung gewisser Gedanken vollzogen. Es handelt sich bei jeder dieser drei Perioden um einen Bruch mit der bestehenden Rechtsauffassung und der Realisierung einer neuen Idee. Auch hat das allgemeine Aufkommen einer neuen Auffassung über das prinzipiell richtige Verhältnis der Staatsgewalt zu den Untertanen nicht in allen Staaten zu gleicher Zeit eine Umwälzung der tatsächlich vorhandenen Rechtsverhältnisse herbeigeführt. Während in einzelnen Staaten die Anschauungen, welche dem Polizeistaate eignen, bereits in denkbar höchster Vollendung realisiert waren, hatte in anderen noch die mittelalterliche Ordnung der öffentlichen Verhältnisse Bestand, und viele Staaten sind überhaupt nicht durch das System des Polizeistaates hierdurch zu dem des Rechtsstaates aufgestiegen, sondern haben nach der mittelalterlichen Ordnung gelebt, bis sie im 19. Jahrhundert im Zusammenhange mit der Ausbildung des modernen Verfassungsrechtes sich zu den Grundsätzen des Rechtsstaates bekannten.

I. Das ganze Mittelalter hindurch herrschte in Deutschland die Anschauung, daß die Landesherren unter dem Rechte und unter dem Gerichte standen. Ein Unterschied zwischen

privatem und öffentlichem Rechte wurde aber in dem germanischen Rechte des Mittelalters nicht gemacht. So war grundsätzlich jeder Untertan berechtigt, gegen den Landesherrn Klage zu erheben, sowohl wegen aller privatrechtlichen Ansprüche wie auch wegen rechtswidriger Ausübung der dem Landesherrn zustehenden öffentlichen Gewalt, der Landeshoheit. Und zwar war die Klage gegen den Landesherrn nicht nur gegeben wegen eigener hoheitlicher Handlungen, sondern auch aus Amtshandlungen der in seinem Namen und Auftrage fungierenden Beamten. Voraussetzung für die Erhebung solcher Klagen war lediglich die Behauptung des Klägers, daß er in seinen Rechten verletzt sei; und eine solche Verletzung konnte entweder darin liegen, daß der Landesherr sich nicht in den Grenzen der ihm zustehenden Hoheitsrechte hielt, oder darin, daß der an sich rechtmäßigen Ausübung des Hoheitsrechtes ein „wohlerworbenes" Recht des Klägers gegenüberstand. Denn die Landeshoheit war nicht eine allgemeine, nach beliebigen Richtungen hin entfaltbare Gewalt wie die moderne Staatsgewalt, sondern ein Konglomerat einzelner bestimmter Hoheitsrechte, deren jedes, und zwar vielfach zu verschiedener Zeit wie aus verschiedenem Rechtsgrunde, besonders erworben war, und dessen Erwerb im Bestreitungsfalle sowohl dem Reiche gegenüber, von dem es notwendig abgeleitet war, wie den Untertanen gegenüber, in deren Freiheit es eingriff, nachgewiesen werden mußte. Und überdies galt der Grundsatz, daß wohlerworbene, d. h. auf besonderem Rechtstitel beruhende Rechte des einzelnen auch durch Ausübung von Hoheitsrechten nicht verletzt werden durften. Zuständig zur Annahme und Entscheidung der Klagen der Untertanen gegen die Landesherren wegen rechtswidriger Ausübung der obrigkeitlichen Gewalt waren nach Reichsrecht die Reichsgerichte, seit 1495 das Reichskammergericht und dann auch der Reichshofrat, der jenem bald mit konkurrierender Gerichtsbarkeit zur Seite trat. Die Reichsgerichte waren also berufen, die Verwaltung in den Territorien auf ihre Rechtmäßigkeit hin zu kontrollieren und hätten ihr gegenüber eine ähnliche Stellung einnehmen können wie heute die Verwaltungsgerichte. Allein tatsächlich hatte die reichsrechtliche Zusicherung dieser Rechtskontrolle durch die Reichsgerichte nur einen sehr problematischen Wert. Nur gegen die kleinen Landesherren konnten Klagen mit Aussicht auf Erfolg angebracht und Urteile der Reichsgerichte vollstreckt werden. Die mächtigeren Landesherren verlegten auf alle mögliche Weise ihren Untertanen den Weg an die Reichsgerichte, und diese waren zu schwach, die Untertanen in der Ausübung ihres reichsgesetzlichen Klagerechtes zu schützen oder gar, wenn es zu einem Urteilsspruche kam, diesen zu vollstrecken. Tatsächlich war die Verwaltung in den größeren Territorien frei von jeder reichsgerichtlichen Kontrolle. Bei den Landesgerichten aber konnten erst recht keine Klagen gegen den Landesherrn oder dessen Beamte wegen Ausübung ihrer Amtsbefugnisse angebracht werden, denn seiner eigenen Gerichtsgewalt war der Landesherr nicht unterworfen. So entschied in diesen Territorien tatsächlich allein der Landesherr selbst über die Rechtmäßigkeit aller Verwaltungsakte, und Untertanen, die sich durch Amtshandlungen der Beamten verletzt fühlten, konnten sich nur mit Beschwerden an die höheren Instanzen und schließlich an den Landesherrn wenden. Nur für die Verwaltung der Kammer- und Domänensachen gelangten seit dem 16. Jahrhundert fast überall abweichende Grundsätze zur Anerkennung, indem die Landesherren sich für die aus diesen entstehenden Streitigkeiten bald ausdrücklich in Landtagsrezessen, bald gewohnheitsmäßig ihren eigenen Gerichten unterwarfen. Allein für zuständig zur Entscheidung dieser Streitigkeiten wurden regelmäßig nicht die ordentlichen Zivilgerichte erklärt, sondern die landesherrlichen Rent- und Amtskammern, welche auch die Domänenverwaltung zu führen hatten (Kammerjustiz, Administrativjustiz; vgl. unten S. 226).

II. In diesen größeren Territorien, deren Landesherren ihre Verwaltung von jeder wirksamen Kontrolle durch die Reichsjustiz befreiten, ist dann auch zuerst jenes Staatswesen entstanden, das die Nachlebenden als Polizeistaat charakterisieren. Den alten landesherrlichen Hoheitsrechten gesellte sich im 16. Jahrhundert ein neues, das jus politiae hinzu, das an Bedeutung für die Ausgestaltung der landesherrlichen Gewalt bald alle anderen übertraf. Es verpflichtete die Landesherren, für den guten Zustand des Gemeinwesens zu sorgen, und berechtigte sie, alles anzuordnen und den Untertanen gegenüber eventuell mit Zwang durchzusetzen, was sie im Interesse jenes für notwendig erachteten. Es waren überhaupt keine Rechtsschranken vorhanden für die Tätigkeit und Gewaltanwendung, die die Landesherren unter dem Titel der Polizei entfalten konnten und tatsächlich entwickelten; gehörte doch nach der immer mehr zur

Herrschaft gelangenden Auffassung zum guten Zustande eines Gemeinwesens nicht mehr nur der gesicherte Bestand einer Rechtsordnung, sondern alles, was erforderlich war zur irdischen Glückseligkeit der Bürger. Alle möglichen Eingriffe der Obrigkeit in die Privatsphäre der Bürger ließen sich rechtfertigen unter dem Gesichtspunkte der Sorge für die Wohlfahrt des einzelnen und des Ganzen. Die alte Rechtslage, bei der die Beziehungen der öffentlichen Gewalt zu den Untertanen genau bestimmt waren durch die einzelnen fest umgrenzten Hoheitsrechte, wurde mit Hilfe des jus politiae zerstört. Dieses gab den Landesherren eine allgemeine, jederzeit ausdehnungsfähige Machtstellung. Es sog die anderen Hoheitsrechte in sich auf und machte rechtlich freie Bahn für die Entwickelung der absoluten Staatsgewalt. Vgl. auch oben § 3 I.

Die Verwaltung war in diesem Polizeistaate durch eine Rechtsordnung, d. h. eine Ordnung, die bindend ist für die Obrigkeit dem Untertanen gegenüber, überhaupt nicht mehr gebunden. Was der Landesherr für zweckmäßig hielt, ordnete er an, und was er anordnete, war verbindlich für jeden, den es anging. Die Beamten und Behörden des Landesherrn funktionierten lediglich nach seinen Anweisungen, die gewöhnlich in umfassenden Dienstinstruktionen zusammengestellt waren. Allein weder die Beamten noch die Untertanen konnten irgendwelche Rechte für sich aus diesen Anweisungen herleiten. Der Landesherr konnte sie jederzeit aufheben und abändern, er konnte für den Einzelfall besondere Anordnung erlassen, jede einzelne Entscheidung einer Behörde abändern wie auch jede Angelegenheit in jedem Stadium zur höchsteigenen Entscheidung an sich ziehen. Die Untertanen, die sich durch Anordnungen der Obrigkeit verletzt fühlten, hatten lediglich das Recht der Beschwerde bei den höheren Instanzen, bis herauf zum Landesherrn; nur in Kammer- und Domänensachen war ihnen eine Klage gegeben, über die aber regelmäßig Verwaltungsbehörden entschieden (vgl. vorige S.). Daher das Rechtssprichwort: „In Polizeisachen gibt es keine Appellation" (nämlich an die Gerichte).

Auch die ordentlichen Gerichte hatten im Polizeistaate zunächst keine Selbständigkeit gegenüber den Landesherren. Wohl waren sie bestellt, das Zivil- und Strafrecht nach Maßgabe der bestehenden Rechtsordnung zu pflegen, allein der Landesherr fuhr auch in ihre Rechtsprechung mit Befehlen und „Machtsprüchen", wie man damals die Erledigung eines Prozesses durch landesherrliche Verfügung nannte, hinein. War der Landesherr schon nach altem Rechte als der oberste Träger der Gerichtsbarkeit in seinem Lande befugt, an Stelle seiner Gerichte zu entscheiden, so ließ sich sein Eingreifen in die Rechtsprechung jetzt noch mehr unter dem Gesichtspunkte rechtfertigen, daß zu den Aufgaben der Polizei auch die Sorge für eine ordentliche Rechtspflege gehörte. Allein gerade die Stellung der Gerichte erfuhr im Polizeistaate eine grundsätzliche Änderung. Als er die Höhe seiner Entwickelung erreicht hatte, gegen das Ende des 18. Jahrhunderts, gelangte in Preußen unter Friedrich dem Großen und dann auch in anderen Staaten der Grundsatz zur Anerkennung, daß Machtsprüche des Landesherrn in Prozessen oder wenigstens doch in Zivilprozessen ausgeschlossen sind, und daß die Richter nur absetzbar sind durch richterliches Urteil. Damit aber war zum guten Teile das gegeben, was wir heute nennen die Unabhängigkeit der Gerichte. Erst mit dieser Sicherstellung gegen landesherrliche Eingriffe waren die Gerichte in die Lage gesetzt, einen zuverlässigen Rechtsschutz zu gewähren; erst mit ihr hob sich die Stellung der Gerichte in der staatlichen Ordnung scharf ab von der der Verwaltungsbehörden. Jene waren lediglich auf das Gesetz gestellt und entschieden allein nach diesem die vor sie gebrachten Sachen („Justizsachen"). Diese waren nach außen hin überhaupt an keine festen Normen gebunden; sie entschieden die Angelegenheiten ihres Ressorts nach freiem Ermessen oder nach Dienstanweisungen, die aber auch wieder nur auf dem freien Ermessen einer übergeordneten Stelle beruhten. Während es eine Privatrechts- und eine Strafrechtsordnung gab und deren Wahrung gesichert war, gab es keine Rechtsordnung für die öffentlichen Verhältnisse, kein Verwaltungsrecht. Alles, was hier bestimmt ist, „gilt nur als precarium, der Staat ist der absolute Herr aller öffentlichen Angelegenheiten".

Eine Entscheidung nach Rechtssätzen konnte bei dieser Gestaltung der staatlichen Ordnung nur der erlangen, der die ordentlichen Gerichte angehen konnte. Die Landesherren unterwarfen sich ihren Gerichten aber nur insoweit, als sie als Privatmann aufgetreten waren (in Verhältnissen des gewöhnlichen Vermögensverkehres, bei Gewerbebetrieb). Wo es sich dagegen um hoheitliche Akte der Landesherren und deren Beamten handelte, waren die Landesgerichte unzuständig, und da die Reichsgerichte, die hier zuständig waren, tatsächlich nicht in der Lage waren, den

Untertanen ihren Rechtsschutz zu gewähren, so waren diese tatsächlich ohne solchen gegenüber der Verwaltung. Allein dieser Zustand schien auf die Dauer unerträglich, und was das positive Recht nicht bot, das suchte die Theorie den Untertanen zu erringen. Es entstand gegen den Ausgang des 18. Jahrhunderts eine neue *Lehre vom Fiskus* (zum folgenden O. Mayer 1, 74 ff., 142 ff. und Hatschek, VerwArch. 7, 424 bes. 447 ff.), die in der Verwaltung auch eine zivilrechtliche Seite entdeckte und sie, wenigstens soweit es sich um diese handelte, für den ordentlichen Gerichten unterstellt erklärte. Hatte man bisher unter Fiskus die landesherrliche Kasse verstanden, in welche die Gefälle flossen, die der Landesherr auf Grund von Hoheitsrechten (nicht von seinen Kammer- oder eigentümlichen Gütern) zog, oder auch die Behörde, die die Rechte dieser Kasse nach außen vertrat, so wurde jetzt gelehrt, daß der Fiskus juristische Person und Subjekt des öffentlichen Vermögens ist. Er steht *neben* dem Landesherrn und seinen Behörden als den Trägern der öffentlichen Gewalt oder, nachdem die Ansicht zum Durchbruche gelangt ist, daß der Staat selbst eine, von der Person des Landesherrn getrennte, juristische Person ist — *neben* dem Staate als herrschendem Rechtssubjekt. Wo es sich um vermögensrechtliche Verhältnisse handelt, hat man es nur mit der Person Fiskus, wo hoheitliche in Frage stehen, nur mit der anderen Person, dem herrschenden Staate zu tun. Oft findet man in einem Rechtsverhältnisse aber auch beide Personen nebeneinander. Wird z. B. ein Beamter angestellt, so ist es der Herrscher Staat, der ihn durch hoheitlichen Akt in seinen Dienst aufnimmt, der Fiskus dagegen, der sich daneben vertragsmäßig zur Gehaltszahlung verpflichtet. Wird ein Grundstück für öffentliche Zwecke enteignet, so ist es der Herrscher Staat, der durch hoheitlichen Akt das Eigentum entzieht, der Fiskus aber, der aus diesem Hoheitsakte verpflichtet wird, den Enteigneten zu entschädigen (sog. „gemischte Rechtsverhältnisse"). Dieser Fiskus aber, so deduzierte man weiter, der lediglich Träger von Vermögensrechten ist, kann im Rechtsleben keine andere Stellung haben als eine andere juristische Person des Privatrechtes; er untersteht daher besonders den ordentlichen Gerichten und wird bezüglich seiner Rechte und Pflichten nach Zivilrecht beurteilt. So kam man dazu, die vermögensrechtlichen Beziehungen zwischen den Untertanen und dem Staate der Kognition der ordentlichen Gerichte zu unterwerfen, denn der, der den Untertanen hier gegenüberstand, war nicht die regierende Obrigkeit, sondern der Fiskus. Der alte Satz, daß die Gerichte unzuständig sind, über Hoheitsakte zu urteilen, blieb unangetastet; kein Gericht galt für berechtigt, eine obrigkeitliche Verfügung für ungültig zu erklären; allein der Fiskus konnte vor dem ordentlichen Gerichte verklagt und von ihm verurteilt werden, dem, der durch eine solche Verfügung in seinen „wohlerworbenen Privatrechten" verletzt war, Schadensersatz zu leisten. Demnach führte die neue Fiskuslehre zwar nicht zu einem Rechtsschutze der Untertanen gegen rechtswidrige Handlungen der Verwaltung, wie er ihnen von Reiches wegen zugesichert war. Allein sie führte doch zu einer Sicherung der Untertanen gegen rücksichtslose Handhabung der öffentlichen Gewalt. Zwar konnte auch unter ihrer Herrschaft die Regierung in die Rechte der Untertanen eingreifen, wie sie wollte, allein der Fiskus mußte bezahlen, und es liegt auf der Hand, daß die Regierung diese Folge beachtete und nicht ohne schwerwiegenden Grund die Rechte der Untertanen verletzte. Dem Polizeistaate war also, was seine Verwaltung anlangt, zur Zeit seiner höchsten Vollendung charakteristisch, daß es fehlte an einem *Verwaltungsrechte* wie an einem Rechtsschutze der Untertanen gegen Eingriffe der Verwaltung in ihre Freiheit und ihr Eigentum, daß es aber einen Schadensersatzanspruch gab gegen den Fiskus, wenn der Staat durch solche Eingriffe wohlerworbene Privatrechte verletzt hatte. Ob der Eingriff ein gerechtfertigter war (Enteignung) oder nicht, machte keinen Unterschied.

III. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts erhob sich eine allgemeine Bewegung gegen den Polizeistaat, die ihm als das zu erstrebende Ideal den *Rechtsstaat* gegenüberstellte. Sie verstand dabei unter einem Rechtsstaate aber nicht, wie die Kantsche Naturrechtsschule, einen Staat, der seinen Zweck lediglich in der Aufrechterhaltung der Rechtsordnung findet, sondern einen Staat, der, wie der vorhandene, auch Wohlfahrts- und Kulturzwecke verfolgt, sie nur auf andere *Art* wie der Polizeistaat verwirklicht. Die Bewegung war gerichtet gegen die an keine rechtlichen Schranken gebundene Handhabung der öffentlichen Gewalt und die polizeiliche Bevormundung der Bürger. „Die Freiheit des Bürgers", sagte v. *Mohl*, der das Wort „Rechtsstaat" in neuem Sinne zuerst in die Wissenschaft eingeführt hat (Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates [1.] Tüb. 1832 § 2) „ist bei dieser Lebensansicht der oberste

Grundsatz. Er *selbst* soll handeln und sich bewegen *innerhalb der Grenzen* der Vernunft und *des Rechts*." Und *Stahl* charakterisierte den *Rechts*staat, der die „Losung" sein sollte: „Er soll die Bahnen und Grenzen seiner Wirksamkeit wie die freie Sphäre seiner Bürger *in der Weise des Rechtes* genau bestimmen und unverbrüchlich sichern" (Rechts- und Staatslehre [2] 2, 2, Heidelberg 1846, 105) — eine Formulierung dessen, was erstrebt wurde, die auch Stahls Gegner anerkannten (*Gneist* 33; *Bähr* 1). Ebenso wie der Privatverkehr durch allseitig bindende Rechtssätze geregelt und die Beobachtung dieser durch die unabhängige Rechtsprechung der ordentlichen Gerichte gesichert war, sollten fernerhin auch die Beziehungen der Verwaltung zu den Untertanen durch beiderseitig bindende Rechtssätze bestimmt werden, der Staat sollte sich auch für die Ausübung seiner hoheitlichen Funktionen unter eine Rechtsordnung stellen.

Ein erster Schritt dem Ideale entgegen war getan mit dem Übergange der Staaten zur konstitutionellen Verfassung. Diese schuf in dem formellen Gesetze eine staatliche Willenserklärung, die über aller Verwaltung stand. Normen, die fernerhin im Wege der Gesetzgebung, d. h. unter Mitwirkung der Volksvertretung, erlassen wurden, banden, wenn sie sich auf die Verwaltung bezogen, diese ebenso wie die Untertanen; auch der Landesherr konnte Abweichendes von ihnen nicht anordnen. Wollte man also die Verwaltung unter das Recht stellen, so war zunächst nötig, ihre Tätigkeit in möglichst weitem Umfange durch Gesetze zu normieren, was denn auch in dauernd steigendem Maße erfolgt ist. Allein mit dem Erlasse von Gesetzen für die Verwaltung (*Verwaltungsgesetzen*) war das Gebäude des Rechtsstaates noch nicht vollendet. Es war noch die Beobachtung dieser Gesetze durch die Verwaltung zu sichern und den Untertanen ein Rechtsschutz zu gewähren gegen rechtswidriges Vorgehen der Verwaltungsorgane. Auch diese Aufgabe ist seit den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts gelöst, und zwar durch die Schaffung der *Verwaltungsgerichtsbarkeit*, einer Rechtspflege, die in der Verwaltung von Verwaltungsbehörden ebenso unabhängig ausgeübt wird wie die, zu deren Übung die ordentlichen Gerichte berufen sind. So gibt es im modernen Rechtsstaate im Gegensatze zum Polizeistaate ein wirkliches Verwaltungsrecht, dem auch die Verwaltung untersteht, und eine unabhängige Rechtsprechung im Gebiete dieses öffentlichen Rechtes, die rechtswidrige Anordnungen der Obrigkeit für ungültig erklären kann.

Die Möglichkeit, einen Ersatzanspruch gegen den Staat wegen Verletzung von Privatrechten durch obrigkeitliche Eingriffe bei den Zivilgerichten geltend zu machen, besteht auch im Rechtsstaate der Gegenwart. Nur ist die Rechtsgrundlage dieser Klage eine andere geworden. Die Fiskustheorie, die sie im Polizeistaate begründet hatte, ist heute nur noch vereinzelt anerkannt (bes. Hatschek a. a. O. und Art. „Fiskus" in Stengel-Fleischmanns Wörterb.). Die herrschende Auffassung verwirft den von dieser Theorie erfundenen Dualismus von Staat und Fiskus; sie geht dahin, daß der Fiskus nicht eine vom Staate getrennte Person, sondern der Staat selbst, von einer bestimmten *Seite* betrachtet, ist — nämlich als Subjekt von vermögensrechtlichen Rechten und Pflichten (Mayer 1 S. 54, 136, 142; Jellinek, System der subj. öff. R. [2] 60). Die Zuständigkeit der Zivilgerichte für vermögensrechtliche Klagen gegen den Staat kann nicht mehr schlechthin angenommeu und damit begründet werden, daß nicht der Staat als solcher, sondern der neben ihm herlaufende Privatmann Fiskus verklagt werde; auch in den sog. fiskalischen Rechtsverhältnissen steht dem Untertanen nur der einheitlich aufgefaßte Staat gegenüber (Hänel, Staatsrecht 1, 161 f.). Sie ist nach § 13 GVG. prinzipiell nur gegeben, wenn es sich um eine bürgerliche Rechtsstreitigkeit zwischen dem einzelnen und dem Staate handelt, und auch für diese nur, sofern sie nicht gesetzlich den Verwaltungsbehörden oder -gerichten überwiesen ist. „Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten" aber sind nach der Wissenschaft und dem Landesrechte — das GVG. bestimmt den Begriff nicht näher, sondern setzt ihn voraus — Streitigkeiten aus einem Rechtsverhältnisse des Privatrechtes. Zu den privatrechtlichen Verhältnissen gehören nun in erster Linie allerdings die vermögensrechtlichen; allein darum sind doch nicht alle vermögensrechtlichen Verhältnisse des Staates privatrechtlicher Natur. Er kann vermögensrechtliche Beziehungen, in die er zu einzelnen tritt, auch öffentlichrechtlich gestalten, indem er in ihnen den einzelnen nicht als gleichberechtigtes Subjekt, sondern in seiner Machtstellung gegenübertritt (z. B. bei Besteuerung Gebührenerhebung, Enteignung, pekuniärer Ausstattung der Ämter). Und dann findet auf solche Beziehungen das materielle Privatrecht keine Anwendnng, und die Zuständig-

keit der Zivilgerichte, die aus ihnen entspringenden Streitigkeiten zu entscheiden, ist ausgeschlossen, sofern sie nicht durch positive reichsgesetzliche oder landesgesetzliche (§ 4 EG. GVG.) Vorschrift begründet ist (vgl. unten § 31 unter 1). Übrigens können die Rechtsverhältnisse des Staates, die eine vermögensrechtliche Seite aufweisen, nach Aufgabe der polizeistaatlichen Fiskustheorie entweder nur als privatrechtliche oder nur als öffentlichrechtliche angesprochen werden. Als „gemischte", d. h. teils auf dem Boden des privaten, teils auf dem des öffentlichen Rechtes stehende Verhältnisse, als welche die spätere polizeistaatliche Theorie und Praxis sie gern ausgab, um dem durch Eingriffe der öffentlichen Gewalt geschädigten Bürger zu einem rechtlich geschützten Anspruche gegen den Fiskus zu verhelfen, lassen sie sich nicht mehr konstruieren. Beruht doch der Gedanke des gemischten Rechtsverhältnisses lediglich auf der als unrichtig erkannten Annahme, daß der Staat in demselben Rechtsverhältnisse zugleich als Staat und als Privatmann auftritt. Es liegt aber auch gar kein Bedürfnis mehr dazu vor, mit Hilfe der Lehre von den gemischten Rechtsgeschäften dem einzelnen in möglichst weitem Umfange Schadensersatzansprüche gegen die Verwaltung wegen ihn schädigender Verwaltungsakte zu verschaffen, nachdem er in der Verwaltungsklage ein Rechtsschutzmittel gegen den Verwaltungsakt selbst bekommen hat.

Zweites Kapitel.

Die Verwaltungsorganisation.

§ 5. I. Begriffliches und Allgemeines.

Literatur: Loening §§ 7, 10, 11; v. Stengel §§ 32, 33, 34; Meyer-Anschütz § 106; Laband St.R. § 39; G. Jellinek, Allgem. Staatslehre (2) 526 ff.; derselbe, System d. subjektiven öff. Rechte (2) 225 ff.; Bernatzik, Kritische Studien. Arch. f. öff. R. 5, 169 ff.

I. Der Staat kann, wie jede juristische Person, nur wollen und handeln durch physische Personen, indem Wollen und Handeln menschlicher Individuen unter bestimmten Voraussetzungen als Wollen und Handeln des Staates angesehen wird. Die Personen, welche berufen sind, den Staatswillen zu bilden und zu verwirklichen, sind die Organe des Staates. Die Organstellung einer Person kann nur auf staatlichem Auftrage beruhen. Dieser Auftrag kann aber unmittelbar in der Verfassung enthalten oder durch ein anderes Organ des Staates erteilt sein. Danach unterscheidet man unmittelbare und mittelbare Staatsorgane. Zu jenen gehören in den monarchischen Einzelstaaten die Landesherren und die Landtage, in den freien Städten die Senate und Bürgerschaften, im Reiche der Bundesrat, der Kaiser und der Reichstag. Alle diese Organe bestehen und fungieren unmittelbar auf Grund von Verfassungsvorschriften, die ihnen zugleich ein unentziehbares, eigenes Recht auf Ausübung der ihnen überwiesenen Funktionen beilegen. Es sind die höchsten Organe des Staates; keines von ihnen ist einem anderen Staatsorgane untergeordnet. Es sind die Organe, welche die Staatsform bestimmen; daher denn auch die Darstellung ihrer Organisation und Funktionen in das Verfassungsrecht gehört (vgl. oben S. 195). Als selbständige Träger der Verwaltung kommen von diesen unmittelbaren Organen nur die Landesherren, die Senate, der Bundesrat und der Kaiser in Betracht; die Volksvertretung ist in den Einzelstaaten wie im Reiche nur unselbständig insofern an der Verwaltung beteiligt, als bestimmte einzelne Verwaltungsgeschäfte nicht ohne ihre Zustimmung vorgenommen werden dürfen und sie eine Kontrolle über die gesamte Verwaltung ausübt. In den erstgenannten Organen dagegen konzentriert sich die ganze Landes- und Reichsverwaltung. In den monarchischen Einzelstaaten sind die Landesherren berechtigt, kraft eigenen Rechtes und ohne rechtliche Verantwortlichkeit alle Verwaltungsfunktionen auszuüben, soweit sie hierin nicht durch Gesetze beschränkt sind oder die Ausübung bestimmter Funktionen durch Gesetze anderen Organen übertragen ist. Im Reiche hat hinsichtlich der Reichsverwaltung die gleiche Stellung der Bundesrat, nur ist die Verwaltungskompetenz dieses dadurch erheblich eingeengt, daß die Reichsverfassung und spätere Reichsgesetze den Kaiser an die Spitze verschiedener Reichsverwaltungszweige (Post und Telegraphie, Marine, Beamtenernennung) gestellt haben. In den freien Städten endlich stehen an der Spitze der Verwaltungs-

organisation die Senate; allerdings besteht eine allgemeine Präsumtion für die Verwaltungskompetenz des Senates, wie sie in den monarchistischen Einzelstaaten zugunsten des Landesherrn gilt, nur in Lübeck (Verf. Art. 18); allein auch in Hamburg und Bremen sind die Senate im Wege der ausdrücklichen Überweisung der einzelnen Verwaltungszweige tatsächlich zu den obersten Trägern der gesamten Verwaltung gemacht worden.

Zu den mittelbaren Staatsorganen gehören alle, die ihre Organstellung nicht unmittelbar auf Grund der Verfassung, sondern auf Grund eines von einem Staatsorgane ausgehenden, individuell an sie gerichteten Auftrages haben. Alle mittelbaren Staatsorgane sind einem unmittelbaren Organe untergeordnet und verantwortlich. Alle entwickeln sie eine abgeleitete, keines von ihnen eine Tätigkeit kraft eigenen Rechtes. Das geltende Recht kennt zwei Gruppen solcher mittelbarer Staatsorgane: die Träger der staatlichen Ämter, die einzeln oder zu mehreren verbunden die staatlichen Behörden bilden, und die öffentlichen Verbände, welche gesetzlich zur Verrichtung staatlicher Aufgaben berufen sind (Selbstverwaltungskörper, oben § 2 I 1). Natürlich können diese Verbände auch wieder nur handeln durch physische Personen, die sie zu ihren Organen bestellen. So sind, ebenso wie im Staate, auch in diesen Verbänden Ämter und Behörden gebildet, deren Träger die eigentliche Verwaltungstätigkeit entwickeln, und die folgenden begrifflichen Bemerkungen gelten ebenso wie für die Ämter und Behörden des Staates auch für die der öffentlichen Verbände.

II. *Amt* und *Behörde*. — 1. Unter einem *Amte* versteht man einen durch das öffentliche Recht begrenzten Kreis von Geschäften, dessen Wahrnehmung im Namen des Staates einer einzelnen physischen Person kraft öffentlichen Auftrages obliegt. Der Begriff des Amtes wird durch zwei Momente bestimmt: Es ist ein bestimmter Kreis staatlicher Geschäfte. Darin liegt: es ist eine objektive Institution, kein Rechtssubjekt, dem als solchem Befugnisse zustehen; es ist unabhängig von der Person seines Trägers; das Amt bleibt dasselbe, auch wenn der Personalbestand sich ändert. Ein Kreis staatlicher Geschäfte ist aber nur dann ein Amt, wenn er durch öffentlichen Auftrag einer Person zur Verrichtung übertragen wird. Steht jemandem die Ausübung öffentlicher Befugnisse auf Grund eines individuellen Rechtes zu, das er durch Erbfolge oder mit einem Gute erworben hat, wie dem Landesherrn oder dem Besitzer eines Patronatsgutes, so ist der Begriff des Amtes nicht gegeben. Welcher Natur die staatlichen Funktionen und Aufgaben sind, die im Amte übertragen werden, ist für den Begriff des Amtes gleichgültig; insbesondere ist nicht notwendig, daß diese Funktionen in der Ausübung staatlicher Hoheitsrechte bestehen, und daß mit dem Amte eine Amtsgewalt, d. h. das Recht verbunden ist, nötigenfalls den Gehorsam der Amtsuntergebenen durch Anwendung von Zwangsmitteln zu erzwingen. Auch Geschäfte ohne obrigkeitlichen Charakter, wie die Verrichtung der Aufgaben, die sich der Staat auf dem Gebiete der Technik und Wissenschaft stellt, können Amtskreise bilden. Die Ämter sind entweder Ämter des Reiches (Reichsämter) oder der Einzelstaaten (gewöhnlich schlechthin Staatsämter genannt) oder der öffentlichen Verbände (Kommunalämter, Innungsämter, Deichverbandsämter usw.), je nachdem sie Geschäfte des Reiches, der Einzelstaaten oder der Selbstverwaltungskörper umfassen. Die Ämter der öffentlichen Verbände werden im Gegensatze zu den Reichs- und Staatsämtern, die man dann unter dem Namen *unmittelbare* Staatsämter zusammenfaßt, auch als *mittelbare* Staatsämter bezeichnet; zu welcher Bezeichnung der Gedankengang führt, daß die Träger dieser Ämter, indem sie unmittelbar Geschäfte der öffentlichen Verbände besorgen, mittelbar staatliche Geschäfte verrichten, da die Aufgaben der öffentlichen Verbände Staatsaufgaben sind. Eine weitere Unterscheidung der Ämter ist die in *Berufsämter* und *Ehrenämter*[1]. Unter einem Berufsamte versteht man gewöhnlich ein Amt, das den Lebensberuf (Erwerbszweig) seines Trägers ausmacht, dem dieser seine ganze Arbeitskraft widmet, wogegen er einen Anspruch auf Alimentation gegen den Staat oder den öffentlichen Verband hat. Unter einem Ehrenamte dagegen wird ein Amt verstanden, das ohne Anspruch auf Entgelt für die Arbeitsleistung, lediglich um der Ehre willen übernommen wird, weshalb ihm denn auch charakteristisch sein soll, daß es nicht die ganze Arbeitskraft seines Trägers in Anspruch nimmt. Allein diese Unterscheidung entbehrt der erforderlichen

[1] *Fölsche*, Das Ehrenamt in Preußen und im Reiche, Breslau 1911; *Preuß*, Art. „Ehrenamt" in *Stengel-Fleischmanns* Wörterbuch.

Schärfe, um juristisch verwertbar zu sein. Die Grenze zwischen dem Ehrenamte und dem Berufsamte ist nach ihr keine feste. Mit dem Begriffe des Ehrenamtes ist der Ersatz gewisser, durch die Amtsführung veranlaßter Kosten wohl vereinbar, wird dieser nun aber, wie oft üblich, in Form eines Pauschquantums gewährt, so kann es bei reichlicher Bemessung desselben in concreto leicht zweifelhaft werden, ob man es noch mit einem Ersatze für bare Auslagen zu tun hat oder mit Vergütung für Zeit und Kraft, wie sie gewöhnlich bei Berufsämtern stattfindet. Es gibt Ehrenämter, die sich auch wirtschaftlich (direkt oder indirekt) gut bezahlt machen, wie die Wahlkonsulate; und es gibt umgekehrt Berufsämter, die unentgeltlich versehen werden, wie die Ämter der unbesoldeten Assessoren und die Honorarprofessuren.

2. Die *Behörde* ist eine öffentliche *Stelle*, der ein Kreis von staatlichen Geschäften zur Entscheidung „zugehört“[1] (Loening 30; O. Mayer 1, 96). Im Gegensatze zum Amte, das als ein Kreis von Geschäften etwas rein Ideelles, nicht Greifbares ist, ist die Behörde eine Erscheinung der Außenwelt, sie ist die verkörperte Staatsgewalt. Nun nennen wir aber nicht jedes Organ der öffentlichen Gewalt, das öffentliche Geschäfte verrichtet, eine Behörde; wir bezeichnen den Landrat als Chausseepolizeibehörde, nicht aber den Chausseeaufseher, desgleichen die Betriebsinspektion als Eisenbahnpolizeibehörde, nicht aber den Bahnmeister. Wir verstehen unter Behörden nur die Stellen, die eine selbständige Entscheidung haben, nicht solche, die nur Befehle und Aufträge auszuführen, nur unselbständig nach Anweisungen zu handeln haben; vgl. auch in diesem § unten V a. E. Die Behörde kann aus einer oder mehreren Personen bestehen, deren jede dann Träger eines bestimmten Amtskreises ist. Während das Amt begrifflich mit *einer* Person verbunden ist, indem mit der Verrichtung eines Kreises von Geschäften durch *einen* öffentlichen Auftrag nur *eine* Person beauftragt werden kann, kann eine öffentliche Stelle, die Staatsgeschäfte zu erledigen hat, so organisiert sein, daß nur beim Zusammenwirken mehrerer Personen eine Aktion dieser Stelle vorliegt. Nach außen erscheint auch die aus mehreren Personen bestehende Behörde stets als eine Einheit. Die Behörde *repräsentiert* den Staat bzw. den öffentlichen Verband. Daraus folgt, daß sie niemals selbständig berechtigtes Subjekt ist. Sie *erscheint* dem Untertanen als das Subjekt der Hoheitsrechte, die sie ausübt, in Wahrheit ist dieses Subjekt aber der Staat oder Selbstverwaltungskörper, den sie repräsentiert. Die Staatsbehörden sind lediglich „Apparate des Staates“; durch sie handelt immer nur der Staat. Sie haben daher dem Staate gegenüber keine Rechte und unterscheiden sich darin von den Selbstverwaltungskörpern, die dem Staate als selbständige Rechtssubjekte gegenüberstehen.

Der hier entwickelte Begriff ist nun allerdings nicht der einzige, der mit dem Worte Behörde verbunden wird. Sowohl der gesetzliche wie der gemeine Sprachgebrauch schwanken und brauchen das Wort Behörde auch in anderem Sinne. In den §§ 114 und 196 des Strafgesetzbuches z. B. sind unter Behörden nur die kollegialisch organisierten öffentlichen Stellen (vgl. unten unter III 1) verstanden; in den §§ 277—279 daselbst dagegen ist das Wort Behörde im Sinne von (unmittelbarem oder mittelbarem) Staatsamt gebraucht, und auch in der Literatur werden die Ausdrücke Amt und Behörde oft identifiziert.

III. *Arten der Behörden.* — 1. Die Behörden zerfallen nach ihrer Organisation in solche, die aus *einem*, und in solche, die aus *mehreren* Beamten bestehen. Die aus mehreren Beamten bestehenden Behörden sind entweder *kollegialisch* oder *bureaumäßig* organisiert. Jenes ist der Fall, wenn alle Entscheidungen der Behörde getroffen werden durch nach Stimmenmehrheit gefaßte Beschlüsse der Mitglieder; dieses, wenn *ein* Beamter, der Chef der Behörde, allein die Entscheidung und Verantwortung hat, während die übrigen Mitglieder der Behörde lediglich nach seinen Anweisungen als seine Gehilfen funktionieren. Jedes der beiden Systeme hat seine besonderen Vorteile und Mängel. Das Kollegialsystem sichert ein ruhiges Erwägen aller in Betracht kommenden Verhältnisse; es läßt die Geschäfte „kein Spiel der Willkür, Unerfahrenheit, Unwissenheit, Unredlichkeit des einzelnen werden“; es sichert ihnen eine unparteiischere Behandlung, indem die Kollegien äußeren Beeinflussungen gegenüber widerstandsfähiger sind als Einzelbeamte. Daher ist das Kollegialsystem besonders am Platze, wo es sich um die Entscheidung von Rechtsfragen handelt. Die Kollegien arbeiten aber langsamer

[1] Vgl. *Grimm*, Wörterbuch 1, 1342 „Behörde: locus ad quem aliquid deferendum est.“

als der Einzelbeamte, sie besitzen gewöhnlich weniger Initiative als dieser, und das Verantwortlichkeitsbewußtsein ihrer Mitglieder ist infolge des Zuschiebens der Verantwortlichkeit auf das Ganze geringer als beim Einzelbeamten. Daher ist das Kollegialsystem nicht am Platze, wo es auf rasche Entschließung und schnelles Eingreifen ankommt, wie bei der Polizeiverwaltung. „Agir est le fait d'un seul et délibérer est le fait de plusieurs", heißt ein im Anschlusse an Montesquieusche Gedanken geprägtes geflügeltes Wort. Die Frage, nach welchem Systeme eine bestimmte Behörde organisiert ist, ist lediglich aus dem geltenden positiven Rechte zu beantworten; aus den Geschäften der Behörde folgt nichts für ihre Organisation, allerdings wird diese häufig im Hinblicke auf jene gestaltet sein (vgl. die vorangehende).

2. Die Staatsbehörden sind, je nachdem ihr Geschäftsbereich sich auf den ganzen Staat oder größere oder kleinere Gebiete desselben erstreckt, Zentral- oder Provinzial- (Bezirks-, Kreis-) oder Lokalbehörden. Das räumliche Gebiet, für welches hier nach eine Behörde bestellt ist, heißt ihr Amtsbezirk.

3. Die Staatsbehörden werden ferner gewöhnlich in Justizbehörden und Verwaltungsbehörden eingeteilt, wobei dann zu jenen die ordentlichen und die besonderen Gerichte und die mit ihnen verbundenen Staatsanwaltschaften, zu diesen alle anderen Behörden, einschließlich der Verwaltungsgerichte gerechnet werden. Die Rechtslage dieser Justizbehörden einer- und der Verwaltungsbehörden andererseits ist jedoch keineswegs durchweg eine gleichartige und gegensätzliche: Die den Gerichten charakteristische Unabhängigkeit kommt den Staatsanwaltschaften nicht zu, und es gibt Verwaltungsbehörden, die ihre Geschäfte in gleicher oder doch ähnlicher Unabhängigkeit verrichten wie die Gerichte, so die Verwaltungsgerichte, die Disziplinargerichte, die sog. Beschlußbehörden (s. unten zu Vb und VII a. E.) u. a. (vgl. oben S. 115 dieses Bds.). Im folgenden wird allein von den Verwaltungsbehörden gehandelt.

IV. Unter Zuständigkeit der Behörde versteht man das Berufensein der einzelnen Behörde zur Entwickelung ihrer Tätigkeit im einzelnen Falle. Diese Zuständigkeit ergibt sich aus dem sachlichen und dem örtlichen Wirkungskreise der Behörde. Jener ist für die Verwaltungsbehörden teils durch Gesetze, teils durch Verordnungen bestimmt, dieser durch den Amtsbezirk, für den die Behörde bestellt ist. Die einzelne Verwaltungsbehörde ist also zuständig, sofern es sich um Angelegenheiten handelt, zu deren Ordnung sie sachlich berufen ist, und eine Tätigkeit zu entwickeln ist, die sich auf in ihrem Amtsbezirke belegene Grundstücke oder in demselben wohnende oder aufhaltsame Personen bezieht. Die Feststellung der Zuständigkeit einer jeden Behörde ist einmal deshalb von Bedeutung für die Untertanen, weil nur die von einer Behörde oder einem Beamten innerhalb der durch die Zuständigkeit gesteckten Grenzen vorgenommenen Handlungen als Handlungen des Staates gelten. Nur Anordnungen der Behörden, die diese innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassen, sind die Untertanen verpflichtet, Gehorsam zu prästieren. Zuständigkeitsüberschreitungen begründen Beschwerden und Klagen der durch sie Betroffenen und können auch zivil- wie strafrechtliche Haftung des für sie verantwortlichen Beamten zur Folge haben. Die Feststellung der Zuständigkeit der Behörde ist sodann aber auch von Bedeutung für ihr Verhältnis zu anderen Behörden. Denn keine Behörde (auch nicht die übergeordnete; vgl. unten unter V) darf, soweit sie nicht einen besonderen Rechtstitel hat, in die Zuständigkeit einer anderen Behörde eingreifen. Entstehen zwischen verschiedenen neben- oder übergeordneten Behörden Streitigkeiten über ihre Zuständigkeit, so sind diese von der gemeinsamen Oberbehörde, in letzter Instanz vom Ministerium zu entscheiden. Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen mehreren Ministerien oder Behörden, die verschiedenen Ministerien unterstellt sind, hat das Staatsoberhaupt zu entscheiden. Über Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Verwaltungsgerichten und anderen Verwaltungsbehörden unten § 30 III 1 a. E., über solche zwischen den Verwaltungsbehörden und den ordentlichen Gerichten („Kompetenzkonflikte") unten § 32.

V. Die Verwaltungsbehörden, mit Ausnahme der Verwaltungsgerichte, sind zwecks Sicherung der Einheitlichkeit des Staatswillens in der Verwaltung zueinander in ein Verhältnis hierarchischer Über- und Unterordnung gesetzt, und zwar so, daß die für einen territorial größeren Bezirk bestellte Behörde den in demselben Bezirke für kleinere

Amtskreise bestellten Behörden mit gleicher sachlicher Kompetenz übergeordnet ist. Diese Überordnung findet rechtlich ihren Ausdruck in dem der übergeordneten Behörde zustehenden Aufsichtsrechte, dessen Inhalt a) regelmäßig der folgende ist: Die übergeordnete Behörde kann den untergeordneten Behörden sowohl für die formelle wie die materielle Erledigung ihrer Geschäfte Anweisungen erteilen; sie hat Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den untergeordneten Behörden zu entscheiden; sie hat über Beschwerden zu entscheiden, die gegen die Verfügungen dieser erhoben werden, und kann auch von sich aus Verfügungen dieser, die den Gesetzen oder dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufen, aufheben. Dagegen kann sie, sofern sie nicht als Beschwerdeinstanz entscheidet oder eine besondere gesetzliche Ermächtigung erhalten hat (kgl. sächs. G. v. 21. 4. 1873 § 20), nicht in die gesetzliche Zuständigkeit der unteren Behörde eingreifen und an Stelle derselben verfügen (Loening 54; a. A. Pr. OVG, betr. die Behörden der Polizeiverwaltung [E. 2, 424]; vgl. auch Thoma, Polizeibefehl 174 ff.). b) Beschränkter sind die Aufsichtsbefugnisse der vorgesetzten Behörde gegenüber denjenigen Behörden, die hinsichtlich des Inhaltes ihrer Entscheidungen selbständig sind und daher eine den Gerichten ähnliche Stellung haben. Diesen kann die vorgesetzte Behörde keine Anweisungen für die Entscheidung der einzelnen Fälle erteilen, wie sie auch die Anordnungen und Entscheidungen dieser Behörden nicht von sich aus, sondern nur auf erhobene Beschwerde abändern und aufheben darf. Eine solche selbständigere Stellung gegenüber der Aufsichtsbehörde ist besonders Kollegialbehörden eingeräumt, an denen das Laienelement ehrenamtlich beteiligt ist, z. B. in Preußen den Provinzialräten, Bezirks-, Kreisausschüssen, in Sachsen den Kreis-, Bezirksausschüssen, in Baden den Bezirksräten, in Hessen den Provinzial- und Kreisausschüssen.

Weitergehende als bloße Aufsichtsbefugnisse dagegen hat die vorgesetzte Behörde der untergeordneten gegenüber da, wo diese lediglich in die Stellung eines ausführenden Organes jener gesetzt ist, welche Stellung in Preußen die Gemeinde- und Gutsvorsteher zum Amtsvorsteher für das Gebiet der lokalen Polizeiverwaltung haben. Hier hat die untergeordnete Behörde, soweit ihre Organstellung reicht, überhaupt keine selbständigen Amtsbefugnisse; sie hat lediglich Aufträge der vorgesetzten Behörde zu vollziehen, und diese kann stets die der untergeordneten Behörde zugewiesenen Funktionen wieder an sich ziehen. Allein es handelt sich hier eigentlich auch nicht mehr um das Verhältnis der Über- und Unterordnung zweier Behörden, denn die untergeordnete Behörde entbehrt, soweit sie als Organ der anderen fungiert, überhaupt des behördlichen Charakters (vgl. oben zu II. 2 dieses §); die untersten Polizeibehörden sind in Preußen die Amtsvorsteher und nicht die Gemeinde- und Gutsvorsteher.

VI. Über die Organisationsgewalt, die Befugnis, Behörden zu errichten, zu organisieren und aufzuheben, vgl. den staatsrechtlichen Teil dieser Enzyklopädie (oben S. 163).

VII. Das Verfahren, in dem die Verwaltungsbehörden ihre Aufgaben erledigen, ist entweder ein formloses oder ein formelles. Jenes dann, wenn es durch keine besonderen Vorschriften geregelt und den Behörden damit überlassen ist, in der ihnen jeweilig geeignet erscheinenden Weise zu prozedieren. Dieses überall da, wo es an Formvorschriften gebunden ist. Dabei können die Formvorschriften wieder eine verschiedene Bedeutung haben. Sie können als Dienstanweisungen oder als Rechtsvorschriften erlassen sein und demgemäß entweder nur interne Bedeutung für die Behörden haben, so daß ihre Außerachtlassung nur disziplinare Folgen zeitigt, oder auch den Untertanen ein Recht darauf geben, daß nach Maßgabe dieser Vorschriften ihnen gegenüber verfahren wird. Die positiven Bestimmungen über das Verwaltungsverfahren sind bei ihrer Mannigfaltigkeit und prinzipiellen Verschiedenheit einer zusammenfassenden Behandlung überhaupt unzugänglich. Nur in Baden hat eine allgemeine Regelung des Verfahrens in Verwaltungssachen stattgefunden (GroßhV. v. 31. 8. 1884). Im übrigen sind von den Einzelstaaten wie vom Reiche nur eine Menge von Spezialvorschriften erlassen, die bald nur die Erledigung einzelner Angelegenheiten, bald nur das Verfahren von bestimmten Behörden ordnen.

Die einzelnen Angelegenheiten, für deren Erledigung mit rechtlicher Wirkung nach außen besondere Formen vorgeschrieben sind, gehören den verschiedensten Verwaltungsgebieten an. Gewöhnlich sind es solche, die eine Entscheidung über widerstreitende Interessen und Rechte erfordern, wie die Konzessionierung von gewerblichen Anlagen, Erteilung von Baukonsensen, Enteignungen u. a. Durch das besonders geordnete Verfahren soll den Beteiligten die Möglich-

keit gewährt werden, ihre Interessen bzw. Rechte geltend zu machen, und gleichzeitig eine sorgfältige causae cognitio gesichert werden. Dem ersteren Zwecke dient oft ein besonderes Aufgebots- oder Einspruchsverfahren, in dem die Interessenten unter Androhung der Nichtberücksichtigung späterer Einwendungen öffentlich aufgefordert werden, ihre Interessen und Rechte binnen bestimmter Frist bei der Verwaltungsbehörde geltend zu machen (GewO. § 17; RayonG § 11; PrG. v. 11. 6. 1874 §§ 19, 25; v. 2. 7. 1875 §§ 6, 7). Zu den Behörden, die nach gesetzlicher Vorschrift den Untertanen gegenüber stets in bestimmten Formen zu prozedieren haben, gehören die Verwaltungsgerichte, die sog. Beschlußbehörden (siehe unten) und eine Reihe Spezialbehörden, wie das Patentamt, die Seeämter, Strandämter, Disziplinarbehörden.

Die wichtigsten Gestaltungen des formellen Verfahrens von allgemeiner Bedeutung sind das unten § 30 näher besprochene Verwaltungsstreitverfahren, in dem stets die Verwaltungsgerichte zu prozedieren haben, und das Beschlußverfahren. Als solches wird im Anschlusse an die Terminologie der preußischen Gesetzgebung (LVG. Abschn. III §§ 115 ff.) eine besondere Art formellen Verfahrens bezeichnet, die besonders im preußischen, unvollkommener aber auch z. B. im badischen und hessischen Rechte (BadV. v. 31. 8. 1884 §§ 16 ff., HessG. v. 12. 6. 1874 Art. 48 III, 55 ff., 98, 103 ff.) ausgebildet und für die Entscheidungen bestimmter Behörden angeordnet ist, die diese als Staatsorgane — nicht also, was sie zum Teil auch sind, als Kommunalorgane —, und zwar als gewöhnliche Verwaltungsbehörden, nicht als Verwaltungsgerichte, als welche sie zum Teil auch fungieren, zu treffen haben. Die hier in Betracht kommenden Behörden, soweit sie in den Formen des Beschlußverfahrens prozedieren, gewöhnlich als „Beschlußbehörden" bezeichnet, sind vorige Seite Abs. 1 a. E. genannt. Ihnen allen ist charakteristisch, daß sie zum Teil aus Laien bestehen, und daß sie eine ähnliche unabhängige Stellung haben wie die Verwaltungsgerichte. Und mit diesen Momenten hängt auch zusammen die Gestaltung des Beschlußverfahrens, welche vor allem auf Sicherung einer sorgfältigen causae cognitio und einer sachlichen Entscheidung gerichtet ist. Das preußische Beschlußverfahren ist in Anlehnung an das Verwaltungsstreitverfahren geordnet, jedoch im allgemeinen einfacher als dieses gestaltet. Grundsätzlich unterscheidet es sich von diesem besonders dadurch, daß es in ihm nicht stets zwei von der entscheidenden Behörde getrennte Parteien gibt: die Beschlußbehörde hat nicht nur zwischen streitenden Parteien zu entscheiden, sondern auch Befehle und Verbote von Amts wegen zu erlassen, und Genehmigungen auf Ansuchen eines Antragstellers zu erteilen; wie auch dadurch, daß, sofern nicht besondere Gesetze etwas anderes vorschreiben (GewO. §§ 20, 21 i. Verb. m. ZG. §§ 109, 110; G. v. 16. 8. 1905 § 3), den Beteiligten kein Anspruch auf mündliche Verhandlung zusteht, die Beschlußbehörde vielmehr stets auf Grund der verhandelten Akten entscheiden kann (anders gerade in diesem Punkte das bad. und hess. Recht). v. Stengel, Organisation d. Preuß. Verwaltung, § 63; derselbe, Art. „Verwaltungsverfahren" in seinem Wörterbuch.

II. Die Staatsbehörden.

1. Die geschichtliche Entwickelung der deutschen Behördenorganisation.

Literatur zu den §§ 6 und 7: Loening §§ 8, 9; Meyer-Anschütz § 107. Besonders für die preußische Entwickelung: Isaacsohn, Gesch. d. preuß. Beamtentums, 3 Bde. Berlin 1874—84; v. Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg, Leipzig 1860; Bornhak, Gesch. d. preuß. Verwaltungsrechts, 3 Bde., Berlin 1884—86; derselbe, Preuß. Staats- u. Rechtsgeschichte, Berlin 1903; Stölzel, Brandenburg-Preußens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung, 2 Bde., Berlin 1888; Schmollers zahlreiche Aufsätze über Beamtentum und Städtewesen, vornehmlich aus der Zeit Friedrich Wilhelms I. (vgl. besonders die Aufsätze in seinem Jahrb. f. Gesetzgeb. 18, 695 ff., i. d. preuß. Jahrb. 26 S. 148 ff., 253 ff., 538 ff., i. d. Ztschr. f. preuß. Gesch. 8, 521 ff., 10 S. 274, 537 ff., 11, 513 ff., 12 S. 353 ff., 425 ff.); Acta Borussica, Denkmäler d. preuß. Staatsverwaltung im 18. Jahrh., die Behördenorganisation, bes. die einleitenden Darstellungen in 1 (von Schmoller u. Krauske) und 6 (Hintze); Loening, Gerichte u. Verwaltungsbehörden in Brandenburg-Preußen, VerwArch. 2 S. 217, 437 u. 3 S. 94, 510 — für die Stein-Hardenbergische Periode: E. v. Meyer, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg (2), herausgegeb. von Thimme, Leipzig 1912; Cavaignac, La formation de la Prusse contemporaine, 2 Bde. 1891/98. M. Lehmann, Freiherr vom Stein, 3 Bde., Leipzig 1902/05; E. v. Meyer, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwickelung Preußens im XIX. Jahrhundert, 2 Bde., Leipzig 1907/08 (Bd. 2 ist vor allem einer Polemik gegen die Auffassung Lehmanns von der Beeinflussung Steins durch

die französische Gesetzgebung gewidmet). — Für Bayern: Rosenthal, Gesch. des Gerichtswesens u. der Verwaltungsorganisation Bayerns, 2 Bde., Würzburg 1889, 1906; v. Seydel, Bayerisches St.R. (2) 1 S. 18 ff., 107 ff., 118 ff. Für Württemberg: Wintterlin, Gesch. der Behördenorganisation in Württemberg, 2 Bde., Stuttgart 1902/06. Für Baden: P. Lenel, Badens Rechtsverwaltung und Rechtsverfassung unter Markgraf Karl Friedrich 1738—1803, Karlsruhe 1913. Für Hannover: E. v. Meyer, Hannoversche Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte, 2 Bde., Leipzig 1898/99.

§ 6. Die Entwickelung bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts.

I. Bis in die zweite Hälfte des 17. Jahrhunderts hinein war die Entwickelung der Behördenorganisation in den deutschen Territorien im wesentlichen eine gleichheitliche. Im Mittelalter konzentrierte sich überall die Regierung des Landes, Verwaltung und Gerichtsbarkeit ungeteilt umfassend, im Landesherrn. Die unwichtigeren Angelegenheiten, die an ihn gelangten, ließ er durch seine aus den Ministerialen hervorgegangenen Hofbeamten besorgen. In wichtigeren entschied er selbst nach Anhörung seiner „Räte", zu denen Hofbeamte wie auch freie Herren und Beamte aus dem Lande gehörten, die im Bedarfsfalle einberufen wurden. Es gab keine organisierte Zentralbehörde. Hofverwaltung und Landesverwaltung waren in der Zentrale nicht getrennt. Für die einzelnen Teile des Territoriums wurden vom Landesherrn Einzelbeamte angestellt, die Vögte oder Amtmänner, auch Pfleger (Bayern) oder Drosten (Kleve, Minden) hießen und richterliche wie Verwaltungsfunktionen in ihren Amtsbezirken auszuüben hatten. In größeren Territorien (Bayern, Brandenburg) wurden auch noch höhere landesherrliche Beamte für weitere Bezirke bestellt, die als ständige Vertreter des Landesherrn (vicedomini) zur Ausübung aller Hoheitsrechte und Kontrolle der Lokalbeamten ihres Bezirkes berufen waren; sie wurden als Land-, Obervögte, Landeshauptmänner oder Vitztume (Bayern) bezeichnet. In weitem Umfange war die Handhabung der Lokalverwaltung jedoch ausgeschlossen durch die Rechte der Städte und der Ritterschaft. Die Städte besaßen meist eigene Gerichtsbarkeit und Polizei. Der Ritterschaft aber war es seit dem 13. Jahrhundert in großen Teilen Deutschlands gelungen, Hoheitsrechte über weite Gebiete des platten Landes von den Landesherren zu erwerben oder an sich zu reißen; in diesen trat an die Stelle der landesherrlichen eine patrimoniale Gerichtsbarkeit und Polizei, die höchstens der Kontrolle der landesherrlichen Beamten unterstellt blieb. Im weitesten Umfange vollzog sich dieser Übergang der Hoheitsrechte über die Dörfer auf die adligen Rittergutsbesitzer in den vorzüglich durch Eroberung gewonnenen Gebieten östlich der Elbe, in denen die Landesherren bei der Kolonisierung des Landes aus militärischen Rücksichten (um sich ein größeres Reiterheer zu sichern: Bornhak, Pr. St. u. RG. 2) Rittergüter in viel größerer Anzahl und von viel größerem Umfange geschaffen hatten, als sie in West- und Süddeutschland vorhanden waren. In der Mark Brandenburg kam es bei der völligen Anarchie unter der bayrischen und luxemburgischen Herrschaft schließlich dahin, daß die landesherrliche Lokalverwaltung nur noch in den Domänenbezirken bestand, in denen der Landesherr gleichzeitig Gutsherr war.

Die dauernde Vermehrung der Staatsgeschäfte drängte seit dem Ende des 15. Jahrhunderts auf ständige Zentralbehörden hin, die einen bestimmten Amtssitz hatten und auch in Abwesenheit des Landesherrn funktionieren konnten. Im Laufe des 16. Jahrhunderts wurden in zahlreichen deutschen Territorien in Anlehnung an die neuen österreichischen Verwaltungseinrichtungen Maximilians I. und Ferdinands I., die wieder burgundischen und französischen Organisationen nachgebildet waren, kollegialische Zentralbehörden geschaffen. Gewöhnlich wurde für die Rechtsprechung ein Hofgericht (Kammergericht) und neben diesem eine höchste Verwaltungsbehörde bestellt, die Kanzlei (Hessen), Hofrat (Bayern) oder Oberrat (Württemberg), seit dem 17. Jahrhundert gewöhnlich Regierung genannt wurde. Die Hofgerichte waren gewöhnlich teils mit adligen, teils mit gelehrten Räten, die Kanzleien nur mit Juristen besetzt. Auch die Kanzleien übten überall landesherrliche Gerichtsbarkeit aus und konkurrierten dabei mit den Hofgerichten; vermöge ihrer Zusammensetzung waren sie sogar geeigneter als diese, das römische Recht zu pflegen, und so gelangte mit der fortschreitenden Rezeption des römischen Rechtes da, wo die Hofgerichte nicht (wie z. B. in Brandenburg, Pommern, Preußen, Braunschweig-Lüneburg) den Charakter von gelehrten Gerichten

annahmen, die oberste Gerichtsbarkeit tatsächlich ganz in die Hände der Kanzleien (so in Hessen, Württemberg, Kursachsen) In den größeren Territorien wurden neben der allgemeinen Zentralverwaltungsbehörde bald weitere, unmittelbar dem Landesherrn unterstellte Behörden für einzelne Verwaltungszweige organisiert. So besonders ein Kollegium für die landesherrliche Finanzverwaltung, die Hofkammer (Bayern), Amtskammer (Brandenburg; die Domänen wurden damals Ämter genannt), Rentkammer (Württemberg) und bisweilen auch eines für die Heeresverwaltung, der Hofkriegsrat (Bayern, Württemberg). Die Aufgaben der zentralen Finanzbehörde bestanden gewöhnlich nur in der obersten Verwaltung der Domänen, der Führung einer Zentralkasse und der Rechnungskontrolle; die Steuern, die die Landstände bewilligten, wurden von ständischen Organen erhoben und verwaltet.

Die Landesherren nahmen nach der Formierung der Kanzleien an den Beratungen dieser zunächst noch regelmäßig teil. Dann verbot sich dies von selbst durch die Häufung der laufenden Geschäfte. Die Landesherren behielten sich bald die wichtigsten Angelegenheiten zur persönlichen Erledigung vor und entschieden über sie nach Beratung mit ihnen besonders vertrauten Räten. Auch diese Ratsversammlungen wurden zu ständigen Behörden formiert, und so entstand in allen größeren Territorien in der zweiten Hälfte des 16. und am Anfange des 17. Jahrhunderts (in Sachsen 1574, Bayern Ende 16. Jahrh., Brandenburg 1604, Württemberg 1628) der Geheime Rat, ein über den älteren Zentralbehörden stehendes Verwaltungskollegium, dem der Landesherr dann bald auch viele der Geschäfte, die er sich zur Entscheidung vorbehalten hatte, zur selbständigen Erledigung, ohne seine Teilnahme, überließ. Diejenigen Angelegenheiten, die der Landesherr dann aber fernerhin noch seiner höchsteigenen Entscheidung vorbehielt, besonders auch die auswärtigen Angelegenheiten, pflegte er nur mit wenigen auserlesenen Mitgliedern des Geheimen Rates zu beraten, und aus diesem engsten, den Landesherrn umgebenden Rate entstand dann im 18. Jahrhundert in den meisten größeren Territorien wieder eine neue Zentralbehörde, das Geheime Kabinett (in Sachsen 1704; Württemberg 1717; Bayern 1726; Preußen unter Friedrich dem Großen, jedoch reichen die Anfänge der Entwickelung bis auf den Großen Kurfürsten zurück). Dieses war nunmehr die alleinige in unmittelbarem Verkehre mit dem Landesherrn stehende, ihn beratende Behörde; mit dem Geheimen Rate verkehrte der Landesherr meist nur durch seine Kabinettsräte, und nur nach den Anträgen dieser faßte er seine Entschließungen.

Auch kollegialische Mittelbehörden entstanden in einzelnen größeren Territorien im 16. und 17. Jahrhundert, und zwar entweder durch Umgestaltung der mittelalterlichen Ämter der Landeshauptleute oder Vizedome in kollegialische Behörden (so in Bayern die Regierungen für die Vitztums- oder Rentamtsbezirke) oder dadurch, daß Zentralbehörden infolge Anfalles ihres Amtsbezirkes an ein anderes Territorium zu Mittelbehörden herabgedrückt wurden (Amtskammern in Brandenburg [s. d. flgde.], Justizkanzleien in Hannover).

II. In der Mark Brandenburg hatte sich, wie aus dem vorangehenden erhellt, zunächst im wesentlichen derselbe Behördenorganismus entwickelt wie in anderen größeren deutschen Territorien. Eigentümlich war der älteren brandenburgischen Organisation nur, daß neben dem 1516 errichteten Kammergerichte lediglich eine Amtskammer für die Finanzverwaltung, aber keine Zentralbehörde für die übrige Verwaltung geschaffen war; diese blieb noch lange unorganisiert und wurde in alter Weise vom Landesherrn und seinen Räten wahrgenommen. Nur in der Neumark, die von 1535—1571 einen eigenen Herrscher hatte, war wie in anderen Territorien eine kollegialische Zentralbehörde für Verwaltung und Rechtspflege, die Regierung, und daneben eine Amtskammer entstanden, und diese beiden Behörden blieben dann auch bestehen, als die Neumark wieder mit dem Hauptlande vereinigt wurde; sie verloren nur gleich der in diesem vorhandenen Amtskammer ihre Stellung als Zentralbehörden. Als dann 1604 der Geheime Rat errichtet wurde, wurden diesem die beiden Amtskammern wie die neumärkische Regierung untergeordnet.

Im Laufe des 17. und im 18. Jahrhundert entfernte sich jedoch die Entwickelung der brandenburg-preußischen Verwaltungsorganisation erheblich von der der übrigen deutschen Länder. Die Gründe hierfür lagen einmal in den Gebietserweiterungen, die der Staat erfuhr, und sodann in einer eigenartigen Ausgestaltung der Heeresverwaltung und des Steuerwesens.

Als Preußen, ein Teil von Pommern, Magdeburg, Halberstadt, Minden, Kleve, Mark, Ravensberg, Geldern, Mörs, Lingen und Tecklenburg an die Landesherren von Brandenburg gefallen waren, sahen diese ihre wichtigste Aufgabe darin, die in keinem Zusammenhange stehenden neu erworbenen Gebiete miteinander wie mit dem Kernlande in eine engere organische Verbindung zu bringen, die ihre allmähliche innere Verschmelzung zu einem Gesamtstaate anbahnen konnte. Am ehesten schien diese Aufgabe sich auf den Gebieten lösen zu lassen, auf welchen der landesherrlichen Gewalt wesentliche ständische Rechte nicht entgegenstanden. Dies aber war die Organisation der Verwaltungsbehörden überhaupt und die Verwaltung der Domänen und Regalien im besonderen. Daher wurde alsbald die märkische Behördenorganisation möglichst auch in die neuerworbenen Gebiete eingeführt. In jedem dieser wurde eine Amtskammer errichtet, in den meisten auch eine Regierung nach neumärkischem Typus als oberste allgemeine Verwaltungs- und Gerichtsbehörde. Und 1651 wurde auch der Geheime Rat, der bis dahin lediglich Zentralbehörde für die Mark gewesen war, zur Zentralbehörde für alle unter dem Kurfürsten vereinigten Gebiete erhoben; alle Behörden der neuerworbenen Gebiete wurden ihm damit unterstellt. Bald zeigte sich jedoch, daß die Vereinigung der obersten Verwaltung in einer Zentralbehörde auf die Dauer nicht haltbar war; der Geheime Rat konnte nicht den erforderlichen Einfluß auf alle Teile der laufenden Verwaltung in den einzelnen Territorien ausüben. So entstand das Bedürfnis nach weiteren Zentralbehörden. Schon 1651 wurde eine besondere Stelle für die Domänenverwaltung in der Zentrale geschaffen, aus der nach mannigfachen Wandlungen 1689 die kollegialisch organisierte Geheime Hofkammer hervorging, als vorgesetzte Behörde aller Amtskammern der einzelnen Provinzen.

Neben dieser Behördenreihe, die lediglich eine Fortentwickelung gemeindeutscher Einrichtungen darstellte, entstanden in Brandenburg-Preußen weitere, den übrigen deutschen Ländern unbekannte Organisationen. Überall wurden in Deutschland nach dem Dreißigjährigen Kriege stehende Heere geschaffen, und überall wurden mit diesen militärische Verwaltungsbehörden notwendig, die für Verpflegung, Bekleidung, Einquartierung in der Garnison und auf Märschen, für Werbung und Rekrutierung, für Remonten, Invaliden, Zeughäuser und Festungen zu sorgen hatten. Auch auf das Steuerwesen war die Einführung stehender Truppen überall von Einfluß; die für den Unterhalt dieser bewilligten Steuern wurden tatsächlich permanent, und ihre periodische Neubewilligung ward lediglich eine Form. Allein in Brandenburg-Preußen verlor nicht nur das ständische Steuerbewilligungsrecht seine Bedeutung, auch die Verwaltung der zur Unterhaltung des Heeres eingeführten Steuern, der Kontribution, die auf dem platten Lande, und der Akzise, die an Stelle dieser (seit 1667) in den Städten erhoben wurde, wurde den Ständen entzogen und staatlichen Organen, oberen Kriegskommissaren, übertragen. Auch diese waren eine mit dem Ständigwerden des Heeres zusammenhängende Einrichtung: Schon seit Anfang des 17. Jahrhunderts waren den Heeren sog. Kriegskommissarien, d. h. landesherrliche Beamte, beigegeben, welche einmal die Truppenpräsenz bei den angeworbenen Regimentern zu kontrollieren und sodann die Geschäfte der heutigen Intendanturen wahrzunehmen hatten. Diese Ämter wurden mit der Einführung des stehenden Heeres ständige, und über ihnen entstanden nach und nach weitere: für jede Provinz wurde ein Oberkommissar und für den ganzen Staat ein Generalkriegskommissar bestellt. Seit 1660 war diese Organisation allgemein durchgeführt, und den Oberkommissaren wurde nun die Verwaltung der zum Unterhalte der Truppen bestimmten Steuern in der Provinzialinstanz übertragen; an sie hatten die Kreiskassen, Akzisekassen usw. ihre Steuereinnahmen abzuliefern. Bald wurden den Oberkommissaren und dem diesen vorgesetzten Generalkommissar Hilfsbeamte beigegeben, und dann entwickelten sich aus diesen bureaukratischen kollegialische Behörden, die Kriegskommissariate, auch Kriegskammern genannt, und das Generalkriegskommissariat. Dabei blieb die Tätigkeit dieser Behörden nicht auf das Intendanturwesen und die militärischen Zwecken dienenden Steuern beschränkt. Im Interesse der Hebung der Steuerfähigkeit ließen sie sich die Förderung der Landeswohlfahrt, wie es nur möglich war, angelegen sein. Sie kümmerten sich um die „Aufnahme" der Städte wie um die Hebung des Wohlstandes des platten Landes. Einen Zweig der inneren Verwaltung nach dem anderen rissen sie an sich. „Aus Militärintendantur- und Steuerbehörden waren zuletzt Landespolizeibehörden geworden, Träger der neu entstehenden inneren Verwaltung, die, vom aggressiven Geist des Heeres erfüllt, die öffent-

liche Wohlfahrt in viel energischerer Weise gefördert haben, als es dort geschah, wo diese Fürsorge lediglich durch die Behörden der Domänenverwaltung, durch Kammern und Ämter erfolgte; aus dem Steuerwesen und nicht aus dem Domänenwesen hat sich im Gegensatz zum übrigen Deutschland die moderne preußische Verwaltungsorganisation entwickelt" (E. v. Meyer i. d. 6. Aufl. dieser Enzyklopädie 2, 655). Mit den Regierungen, denen sie als den grundsätzlichen Trägern der allgemeinen Verwaltung in der Provinzialinstanz zunächst unterstellt sein sollten, lebten die Kommissariate in dauernden Kompetenzstreitigkeiten, bis es ihnen gelungen war, sie tatsächlich ganz in den Schatten zu drängen. Nur wenige unwichtige, gewissermaßen veraltete Sachen, wie Huldigungs-, Lehens-, Grenz-, Inkolats, Abfahrts-, Abschoßsachen, zu denen in den Gebieten, in welchen ein Konsistorium nicht vorhanden war, noch die Kirchen- und Schulsachen hinzukamen, verblieben schließlich unbestritten den Regierungen. Im übrigen lebten sie nur fort als Gerichte. Allein nicht nur zu den Regierungen, auch zu den Amtskammern traten die Kommissariate häufig in Gegensatz. Auch diesen gegenüber war ihre Kompetenz nicht scharf und sicher abgegrenzt; in den Domänenämtern nahmen häufig beide Behörden dieselbe Zuständigkeit in Polizei- und Finanzsachen in Anspruch, und dieselben Konflikte wie zwischen ihnen bestanden auch unausgesetzt zwischen ihren vorgesetzten Instanzen, dem Generalkriegskommissariate und der Hofkammer.

In derselben Zeit, als die eben bezeichneten neuen Kommissariatsbehörden entstanden, vollendete sich auch die Entwickelung des wichtigsten Unterorganes dieser Behörden, des *Landratsamtes*[1], eine der eigenartigsten Erscheinungen im preußischen Behördenorganismus. Aus der Verschmelzung zweier Ämter, eines ständischen mit einem staatlichen, ist es in der Mark Brandenburg entstanden und hat sich dann bald das ganze Staatsgebiet erobert. Auch die Entstehung des Landratsamtes und der ihm zugrunde liegenden Ämter hing mit dem stehenden Heere und der Kriegssteuerverwaltung zusammen. Die *ständische* Wurzel des Landratsamtes war das Amt des *Kreisdirektors*, ein Erzeugnis der seit dem Ende des 16. Jahrhunderts in der Kurmark in der Entwickelung begriffenen Kreisverfassung. Seit dieser Zeit kam hier die allgemeine Ständeversammlung wegen der tatsächlichen und pekuniären Schwierigkeiten, auf die ihr häufigerer Zusammentritt stieß, in Wegfall; an die Stelle des allgemeinen Landtages trat ein ständischer Ausschuß, auf dem die Stände, namentlich die Ritterschaft, durch Deputierte vertreten waren. Zwecks Wahl dieser Deputierten war eine Gliederung der Ritterschaft nach örtlichen Bezirken erforderlich. Sie erfolgte meist im Anschlusse an die einzig vorhandene allgemeine Landeseinteilung, die Amtsbezirke der kurfürstlichen Landreiter, die das Exekutivorgan der Gerichte auf dem flachen Lande bildeten, als solches den Vögten unterstanden und den Verfall der Vogteiverfassung lange überdauert haben. Die in diesen Bezirken, später „Kreise" genannt, ansässigen Ritterbürtigen vereinigten sich zu einer Versammlung, „Kreistag" genannt, auf der sie ihre Ausschußdeputierten aus ihrer Mitte wählten und instruierten. Naturgemäß wurden auf diesen Kreistagen auch andere der Ritterschaft des Bezirkes gemeinsame Angelegenheiten, als Hypotheken-, Feuersozietäts-, Landarmen-, Kredit-, Deichangelegenheiten, behandelt und, nachdem die Kreise staatlicherseits bald nach ihrer Bildung zur Grundlage der Steuerkontribution gemacht waren, besonders auch die Grundsätze für die Umlegung der dem Kreise auferlegten Steuern und Leistungen festgestellt. Das wachsende Bedürfnis der Kreisstände, gemeinsame Angelegenheiten gemeinschaftlich zu erledigen, wie auch das Bedürfnis der Regierung, in jedem Kreise dauernd einen Vertreter der Stände zu haben, mit dem sie jederzeit, unabhängig von der Versammlung des Kreistages, verhandeln konnte, führte zum Amte des Kreisdirektors, das am Anfange des 17. Jahrhunderts in allen Kreisen vorhanden war. Der Kreisdirektor wurde von der Ritterschaft aus ihrer Mitte gewählt, er war ein lediglich ständischer Beamter, der seine Stelle als Ehrenamt verwaltete; er hatte den Kreistag zu berufen und zu leiten, die Verhandlungen zwischen Regierung und Ständen zu vermitteln, das Kreissteuerwesen und alle kreisständischen Geschäfte zu leiten. — Die *staatliche* Wurzel des Landratsamtes war das Amt des *Landkommissars*. Die Landkommissare waren landesherrliche Beamte, die zuerst zur Zeit des Dreißigjährigen Krieges vorübergehend, dann

[1] Zum folgenden bes. *Gelpke*, Die geschichtliche Entwickelung des Landratsamtes, VerwArch. 10, 211.

mit Einführung des stehenden Heeres ständig für bestimmte Gebiete ernannt wurden, um in diesen, neben dem lediglich im Interesse des Heeres und dessen Organisation tätigen Kriegskommissar, die Verpflegung und Einquartierung der Truppen zu leiten und dabei insbesondere auch die Interessen des Landes und der Einwohner wahrzunehmen. Auch für dieses Amt bildeten die Kreise gewöhnlich die gegebenen Amtsbezirke, und da einerseits die Stände für den Unterhalt der Truppen aufzukommen hatten, andererseits es aber zweckmäßig erschien, mit diesem Amte Personen zu betrauen, die mit den örtlichen Verhältnissen vertraut waren, so ergab es sich von selbst, daß der Kurfürst aus den Ständen des betreffenden Bezirkes den Landkommissar (später Kreiskommissar genannt) erwählte. Und es ergab sich weiter von selbst, daß er regelmäßig den Kreisdirektor mit dem Landkommissariat betraute. — Lediglich praktische Momente haben sonach zur Vereinigung der beiden rechtlich durchaus verschiedenen Ämter geführt, die sich dann auch lediglich im Wege der Praxis, ohne gesetzliche Regelung, vollzogen hat. Am Ausgange des 17. Jahrhunderts war sie überall vorhanden, und 1701 wurde den Trägern der vereinigten Ämter auf ihre Bitte vom König Friedrich I. (Reskr. v. 27. 9.) der Titel „Landrat" beigelegt [1]. Die Besetzung der Landratsstellen erfolgte in der Weise, daß die ständische Wahl des Kreisdirektors und die landesherrliche Ernennung des Kommissars kombiniert wurden: die Ritterschaft schlug aus ihrer Mitte einen vor, und dieser wurde dann vom Landesherrn ernannt. Übrigens waren schon längere Zeit vor der allgemeinen Verschmelzung beider Ämter die Amtsbefugnisse der Landkommissare erheblich erweitert worden. Die Kurfürsten verpflichteten sie, für das Aufkommen der Kriegskontribution zu sorgen, und benutzten sie, um ihr Regiment auf dem platten Lande, wo es außerhalb der Domänen nur einen schwachen Ausdruck fand, wieder mehr zur Geltung zu bringen. Sie übertrugen ihnen daher polizeiliche Funktionen, die Aufsicht über die gutsherrliche Verwaltung und unterstellten ihnen die Landreiter; die Stände setzten dem keinen Widerstand entgegen, weil die Landkommissare aus ihrer Mitte genommen wurde. Bald wurde die Kompetenz der Landräte jedoch auch auf die Domänenbezirke ausgedehnt. Auch in ihnen geriet die alte Ämterverfassung in Verfall seit dem Übergange des Staates vom System der Selbstbewirtschaftung zu dem der Verpachtung (Mitte des 17. Jahrhunderts), der durch die Notwendigkeit veranlaßt war, möglichst hohe Einnahmen aus den Domänen für die Bedürfnisse des stehenden Heeres zu erzielen. Die Domänenpächter (Amt-, Oberamtmänner, Amts-, Kammerräte) konnten sich, weil sie vor allem auf Herauswirtschaftung der hohen Pacht sehen mußten, um Justiz und Polizei, die ihnen mit der Domäne verpachtet wurde, in der Regel wenig kümmern und ließen als Beamte viel zu wünschen übrig. Die Justiz wurde ihnen daher bald ganz genommen, für die Verwaltung aber wurden sie der Aufsicht der Landräte unterstellt. — Mit den Städten hatte das Landratsamt zunächst nichts zu tun. Aber auch für diese schufen die Kommissariate sich untere Kontrollorgane. Bei der Änderung des Besteuerungsmodus in den Städten (oben S. 222) wurden landesherrliche Kommissare zur Kontrolle der städtischen Akzieseverwaltung als „Comissarii loci" bestellt, deren jedem eine Anzahl von Städten überwiesen wurde, die er regelmäßig bereisen sollte, um an Ort und Stelle die Verwaltung zu inspizieren.

Eine einschneidende Umgestaltung erfuhr die Behördenorganisation, die sich im 17. Jahrhundert entwickelt hatte, am Anfange des 18. Jahrhunderts durch Friedrich Wilhelm I., den die Geschichtsschreibung unserer Tage in Erkennung der Bedeutung seiner Verwaltungsreformen für die ganze weitere Entwickelung den „Schöpfer der neuen deutschen Verwaltung" und den „größten inneren König" Preußens genannt hat. Diese Umgestaltung lag in der Vereinigung der Domänen- und Kommissariatsbehörden in der Zentral- und Provinzialinstanz, die geleitet war von der Idee, die dauernden Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden Behördenreihen zu beseitigen und die ganze Verwaltung mit dem modernen eifernden Geiste der Kommissariatsbehörden zu erfüllen. Durch die Instruktion vom 20. 12. 1722, das eigenste Werk des Königs, verfügte dieser die Vereinigung des Generalkriegskommissariats und Generalfinanzdirektoriums, in das er bereits 1713 die Geheime Hofkammer umgewandelt hatte, zum General-Ober-Finanz-, -Kriegs- und -Domänendirektorium, schlechthin General-

[1] Über die ältere Bedeutung dieses Titels, der bis in die erste Hälfte des 16. Jahrh. zurückreicht, s. Gelpke a. a. O. 230 ff.

direktorium genannt. Dieses sollte eine einheitliche Behörde für die gesamte innere und Finanzverwaltung sein, und mit ihm ist denn auch in Preußen, früher als anderswo auf dem Festlande, die Zentralisation der Verwaltung begründet worden. Das Präsidium der neuen Behörde wollte der König selbst führen, um ihr „desto mehr Lustre Autorität und Nachdruck beizulegen". Für die Geschäftsbesorgung wurde sie in vier, je aus einem Minister und einer Anzahl Geheimer Räte bestehende Departements eingeteilt. Die Departements hatten jedoch nur die Entscheidung der ihnen zugehörigen Angelegenheiten vorzubereiten. Diese selbst hatte stets im Plenum zu erfolgen, zu dem außer den Räten des mit der Sache befaßten Departements alle Minister des Generaldirektoriums gehörten. Die Verteilung der Geschäfte auf die Departements war nach dem sog. Provinzialsystem erfolgt, d. h. es waren jedem von ihnen prinzipiell, ohne sachliche Unterscheidung, alle Geschäfte zur Besorgung zugewiesen, die aus einem bestimmten Teile des Staatsgebietes, dem ersten z. B. die, die aus Preußen, Pommern und der Neumark an die Zentrale gelangten. Eine Bildung der Departements nach dem Realsystem, d. h. nach Fächern, schien wegen der großen Verschiedenheit des materiellen Rechtes in den einzelnen Landesteilen nicht angängig; für die Erledigung der den verschiedenen Departements zugehörigen Sachen nach möglichst einheitlichen Grundsätzen war dadurch gesorgt, daß die Entscheidung stets beim Plenum lag. Aber ein Ansatz zum Realsystem ward doch von vornherein gemacht; jedem der Departements waren außer seinem provinziellen Geschäftskreise ein paar Angelegenheiten überwiesen, die es für den Umfang des ganzen Staatsgebietes zu bearbeiten hatte; es handelte sich dabei um Verwaltungszweige, die ihrer Natur nach für den ganzen Staat gleichheitlich wahrgenommen werden müssen, wie z. B. Grenzsachen, Armeeverpflegung, Post- und Münzwesen. Mit Ausnahme von Schlesien, das in Breslau sein eigenes Ministerium erhielt, sind sämtliche Neuerwerbungen unter den drei folgenden Königen dem Generaldirektorium unterstellt worden. Die innere Organisation desselben erfuhr jedoch schon unter Friedrich dem Großen einschneidende Umgestaltungen. Dieser schuf nach und nach vier neue Departements, die jedoch nicht wie die alten prinzipiell als Provinzial-, sondern als reine Sachdepartements errichtet wurden, indem jedes von ihnen lediglich zur Bearbeitung eines oder mehrerer Verwaltungszweige für das ganze Staatsgebiet bestellt wurde. Allein es wurde nicht nur die Kompetenz der neuen Departements nach einem anderen Gesichtspunkte bestimmt als die der alten, einzelne von ihnen erhielten auch eine selbständige Entscheidungsgewalt in ihren Angelegenheiten. Der alte Grundsatz, daß die Entscheidung stets beim Plenum liegen sollte, ließ sich bei der Ausdehnung des Staatsgebietes und der dauernden Zunahme der Geschäfte nicht mehr aufrechterhalten. Sein Fallenlassen bei den Sachdepartements bedeutete aber ein Aufgeben der Grundidee des Generaldirektoriums, nach der im Plenum dieses sich alle Verwaltung konzentrieren sollte. Und als er unter den folgenden Königen dann auch für die Provinzialdepartements durchbrochen wurde, indem auch diese behufs Entlastung des Plenums selbständige Entscheidungskompetenzen erhielten, bedeutete dies das Aufgeben der wichtigsten Sicherung der sachlichen Einheitlichkeit der Verwaltung.

Der Geheime Staatsrat, seit längerer Zeit Geheimes Staatsministerium genannt, verlor mit der Errichtung des Generaldirektoriums seine alte Bedeutung. Formell zwar hatte dieses stets als ein Bestandteil jenes gegolten, materiell stand es aber mehr neben als innerhalb desselben; es war eigentlich an seine Stelle getreten, hatte die Hauptmasse seiner Geschäfte übernommen. Aber auch die auswärtigen Angelegenheiten wurden nicht mehr im Geheimen Staatsrate, sondern im Geheimen Kabinett (Kabinettsministerium, gewöhnlich aus zwei Ministerien bestehend) beraten (vgl. oben S. 221). Und endlich waren ihm auch die den alten Regierungen in der Provinzialinstanz verbliebenen Sachen (vgl. oben S. 223) entzogen; sie wurden in der Zentrale von vier sog. Justizministern besorgt, die unter der Bezeichnung Justizstaatsrat oder Geheimer Justizrat zusammengefaßt wurden. Für die drei selbständig gewordenen Oberdepartements: das Generaldirektorium, das Kabinettsministerium und den Geheimen Justizrat bildete der Geheime Staatsrat eigentlich nur einen äußeren Rahmen. Wohl existierte er noch fort; er bestand aus den 14 Ministern dieser Oberdepartements, dem Staatsminister für Schlesien und dem Reichstagsgesandten in Regensburg. Allein alle Sachen, die zu einem dieser Departements gehörten, und das waren eigentlich alle wichtigeren Staatsangelegenheiten, kamen nicht mehr vor sein Plenum. Seine gesetzlich fest-

stehende Kompetenz war eine äußerst geringe (z. B. Disziplinarsachen der Verwaltungsbeamten ALR. II, 10 §§ 99—101); mit wichtigeren Sachen wurde er nur befaßt, wenn der König sie ihm überwies oder einzelne Minister eine gemeinsame Beratung für notwendig hielten.

In der Provinzialinstanz vereinigte Friedrich Wilhelm I. die Amtskammern und die Kommissariate zu Kriegs- und Domänenkammern (zuerst in der Kurmark; Instr. 26. 1. 1723). Dieses waren kollegialische, auch für den inneren Geschäftsbetrieb nicht weiter in Abteilungen gegliederte Behörden, die alle Sachen durch Beschlußfassung in pleno zu erledigen hatten. Sie bestanden aus einem Präsidenten, der, wenn er gleichzeitig mehreren Kammern vorstand, auch Oberpräsident hieß (Stein war Oberpräsident der westfälischen Kammern), einem oder mehreren Direktoren, mehreren Räten und Assessoren. Ihre Kompetenz umfaßte, wie die des Generaldirektoriums, Finanzen und Inneres. Sie waren eben die provinziellen Finanz- und Polizeibehörden; von den Finanzangelegenheiten waren ihnen allerdings die Akzise- und Zollsachen zeitweise entzogen und besonderen Akzisedirektionen übertragen, und von der inneren Verwaltung waren sie insoweit ausgeschlossen, als die alten „Regierungen" noch Verwaltungskompetenzen hatten. Allein die Kriegs- und Domänenkammern waren nicht nur Verwaltungsbehörden, sie waren auch an der Rechtsprechung beteiligt; ihnen waren alle Zivilprozesse überwiesen, bei denen irgendwie das Interesse des Fiskus in Betracht kam. Sie übten die sog. Kammerjustiz aus, der nicht ohne Grund großes Mißtrauen entgegengebracht wurde als einer Rechtsprechung in Sachen des Fiskus durch abhängige Verwaltungsbehörden. Mit der modernen Verwaltungsgerichtsbarkeit hatte diese Kammerjustiz nichts zu tun; sie war weder eine Rechtsprechung durch unabhängige Gerichte, noch eine Rechtsprechung in öffentlichrechtlichen Streitigkeiten. Bei der Justizreform von 1782 wurden für Ausübung der Kammerjustiz bei den Kammern allerdings besondere Kammerjustizdeputationen, in denen Justizіarien (zu Ratsstellen bei den Obergerichten qualifizierte Personen) saßen, eingerichtet; allein auch diese hatten nicht die Stellung unabhängiger Gerichte, indem sie meist nur ein Gutachten zu erstatten hatten, auf welches die Kammer entschied. Die Kriegs- und Domänenkammern wurden in allen später erworbenen Gebieten eingeführt; die Kammerjustizdeputationen wurden jedoch in den Jahren 1797—1808 aufgehoben und die vor sie gehörigen Sachen den ordentlichen Gerichten überwiesen.

Was die unteren Verwaltungsbehörden anlangt, so wurde zunächst das Landratsamt von Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. (Instr. f. d. Landräte der Kurmark 1. 8. 1766) immer mehr als Staatsamt ausgebaut. Den Landräten wurden dauernd weitere staatliche Geschäfte, namentlich auf dem Gebiete der Polizeiverwaltung, übertragen; sie wurden schließlich angewiesen, alle Aufträge der Kriegs- und Domänenkammern zu vollziehen, und wurden damit zu Trägern der gesamten Staatsverwaltung im Kreise. Die Kompetenzen, welche aus der ständischen Wurzel ihres Amtes entsprangen, die Abhaltung der Kreistage und die Besorgung der kreisständischen Geschäfte, traten bei dem schwachen kommunalen Charakter des damaligen Kreisverbandes gegenüber den zahlreichen staatlichen Funktionen immer mehr zurück. Gleichzeitig wurde das Landratsamt in alle Teile des Staates (ausgenommen Ostfriesland), auch in die Gebiete westlich der Weser, in denen es keinen großen Grundbesitz gab, eingeführt. Auch das Amt der Commissarii loci wurde durch Übertragung immer weiterer Aufsichtsfunktionen über die Städte ausgebaut. Aus den Kontrolleuren der städtischen Akzisebeamten wurden so die „Steuerräte", die allgemeinen Organe der Kriegs- und Domänenkammer für die Städte, deren Kontrolle schließlich die ganze Stadtverwaltung unterstellt war. In der Lokalinstanz auf dem flachen Lande wurde die Beseitigung der Privatgerichtsbarkeit angestrebt, jedoch nur in den Domänenbezirken durchgeführt. Es wurden für größere, meist mehrere Domänen umfassende Bezirke Domänenjustizämter gebildet und diese mit einem staatlich ernannten Justizamtmann besetzt. Für die Rittergutsbezirke war bei dem Widerstande der Gutsherren, die in dem Verzichte auf das eigene Gericht die Aufgabe eines wichtigen Rechtes sahen, ähnliches nicht zu erreichen; es wurde jedoch wenigstens dafür gesorgt, daß die Ausübung der der Gutsherrschaft zustehenden Gerichtsbarkeit fernerhin nur durch staatlich geprüfte Personen erfolgte (ALR. II. 17 §§ 73 ff.).

III. Im Gegensatze zu dieser brandenburg-preußischen Entwicklung erfuhr in den deutschen Mittel- und Kleinstaaten die überkommene Behördenorganisation im 17. und

18. Jahrhundert nirgends eine prinzipielle Umgestaltung. Wohl entstanden auch in ihnen neue Zentralbehörden wie die oben erwähnten Geheimen Kabinette oder in Bayern die Oberlandesregierung (1779 zur Entlastung des Hofrats und der Hofkammer), und auch neue Mittelbehörden wurden häufig errichtet, allein nirgends im Wege einer planmäßigen Gesetzgebung. Dem hervortretenden Bedürfnisse, einzelne Verwaltungszweige mehr zu pflegen, kam man gewöhnlich durch Errichtung besonderer Kollegien, Deputationen und Kommissionen entgegen und vermehrte so willkürlich die Zahl der Behörden. Die Mängel, die die preußische Organisation aufwies, schwerfällige Aktion der Zentral- und Mittelbehörden, Unübersichtlichkeit des Systems und unklare Zuständigkeitsverhältnisse, waren hier meist in noch höherem Maße vorhanden. Justiz und Verwaltung waren nirgends prinzipiell geschieden, und bei der Finanzverwaltung konkurrierten überdies vielfach noch die Stände.

§ 7. Die Entwickelung vom Anfange des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart.

I. Am Anfange des 19. Jahrhunderts erfuhr die Verwaltungsorganisation Preußens wie die der meisten Mittelstaaten eine weitgehende Umgestaltung, die mehr oder weniger unter französischem Einflusse stand. In Frankreich hatte die Revolution die alte Verwaltungsorganisation in radikalster Weise beseitigt, und die napoleonische Gesetzgebung des Jahres 1800 (Ges. v. 28 Pluviôse VIII, 18. 2. 1800) hatte dann die neuen Grundlagen für die französische Staatsverwaltung gelegt, auf denen diese noch heute im wesentlichen beruht. Das Staatsgebiet wurde neu eingeteilt, ein einfaches, übersichtliches Behördensystem geschaffen, die Zentralisation der Verwaltung soweit als möglich verwirklicht, die schwerfälligen Kollegien wurden überall durch von der höheren Instanz unbedingt abhängige Einzelbeamte ersetzt. Wegen seiner Einfachheit wie wegen der glänzenden Resultate, die es in Frankreich zu verzeichnen hatte, reizte dieses System zur Nachahmung. Daß die von Napoleon in Deutschland gegründeten Vasallenstaaten es übernahmen, war selbstverständlich. Aber auch die *süddeutschen Rheinbundstaaten* fanden in ihm einen geeigneten Ersatz für ihre unbrauchbar gewordene Behördenorganisation und besonders ein Mittel, ihre zahlreichen Neuerwerbungen mit dem Stammlande zu einem einheitlichen Ganzen zu verschmelzen. Auch in den deutschen Südstaaten wurde das Staatsgebiet für die Verwaltung neu eingeteilt, und zwar nach geographischen und statistischen Gesichtspunkten in möglichst gleiche „Kreise", ohne Rücksicht auf die historische Zusammengehörigkeit der einzelnen Landesteile; nach französischem Vorbilde wurden die neugebildeten Kreise nach den Flüssen benannt. In der Zentrale wurden prinzipiell die kollegialischen Behörden beseitigt. An die Spitze des Staates traten mehrere bureaumäßig organisierte Ministerien, deren jedem ein oder mehrere Verwaltungszweige zur Verwaltung für das ganze Staatsgebiet übertragen wurden (Realsystem; oben S. 225). Aus den Ministern und besonders dazu berufenen Staatsräten wurde als weiteres Zentralorgan ein Staatsrat gebildet, der teils beratende, teils beschließende, besonders verwaltungsgerichtliche Kompetenzen erhielt. In der Mittelinstanz wurden die zahlreichen Sonderbehörden aufgehoben, für den Geschäftsgang der neuerrichteten Kreisbehörden (Generalkreiskommissariate und Kreisfinanzdirektionen in Bayern, Kreisdirektionen in Baden, Kreishauptmänner in Württemberg) aber das Bureausystem schlechthin oder doch als die Regel anerkannt, so daß eine kollegialische Beschlußfassung bei ihnen nur ausnahmsweise stattfand. Verwaltung und Justiz wurden in der Zentrale wie in der Mittelinstanz getrennt. Auch in der Lokalinstanz wurde das Behördensystem durch Aufhebung zahlreicher Ämter und Verbindung ihrer Kompetenzen vereinfacht; zu einer Trennung der Justiz von der Verwaltung kam es hier jedoch nicht; auch die grundherrliche Gerichtsbarkeit blieb bestehen; sie ist ebenso wie in anderen deutschen Staaten auch in den Südstaaten erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts aufgehoben worden (Loening 48 [2]). Neu organisiert wurde überall das polizeiliche Exekutivpersonal; nach französischem Muster wurde in jedem Staate eine einheitliche, militärisch organisierte und bewaffnete Gendarmerie geschaffen (Loening § 56).

In *Preußen* erfolgte die Reorganisation der Verwaltung durch die sog. *Stein-Hardenbergische* Reformgesetzgebung. Der geistige Träger dieser Gesetzgebung, soweit sie Organisationsgesetzgebung war und hier interessiert — soweit sie Wirtschaftsgesetzgebung war und vorzüglich auf Hardenbergs Initiative beruhte, kommt sie hier nicht in Betracht —, war

Stein. Mögen auch die großen Organisationsgesetze bis auf die Städteordnung alle erst erlassen sein, nachdem er von der Leitung der Staatsgeschäfte zurückgetreten war, die Grundlagen für sie sind gelegt worden im Steinschen Ministerium. Auch Stein hatte das Ziel der französischen Organisationsgesetzgebung vor Augen. Es galt ihm, „eine energische Aktion, Einheit und Kraft in der Staatsverwaltung herbeizuführen". Daher war auch er für Beseitigung der schwerfälligen Zentralbehörden. Allein gleichzeitig verfolgte er ein zweites Ziel: „dem freien Staatsbürgertum sollte ein Anteil an der öffentlichen Verwaltung gewährt werden, um die verloren gegangenen Beziehungen des Staates zu seinen Bürgern wiederherzustellen, um in den Untertanen diejenige Hingabe an das Gemeinwesen zu wecken, die bei der Katastrophe von 1806 so sehr vermißt worden war". Daher nicht Annahme des französischen Präfektursystems, sondern Beibehaltung der Kollegien in der Mittelinstanz und in den Städten; nur in ihnen konnte das Bürgertum fruchtbringend an der Verwaltung beteiligt werden. Auch schien das Präfektursystem deshalb bedenklich, weil man den Provinzialbehörden im Interesse schnellerer Geschäftserledigung eine größere Selbständigkeit einräumen wollte, bei ihm aber die Geschäfte leicht ein „Spiel der Willkür, Unerfahrenheit, Unwissenheit, Unredlichkeit des einzelnen werden" können. Gerade entgegengesetzter Auffassung in diesen leitenden Ideen war Hardenberg, der von der Beteiligung der Bürger an der öffentlichen Verwaltung nicht viel erwartete, dagegen überall für Bureaukratie und Präfekturssystem eintrat, indem ihm das Ideal einer Behördenorganisation allein darin bestand, daß alle Behörden, bis in die untersten Instanzen hin, auf jeden Druck von der Zentrale aus prompt und sicher funktionierten. Allein diesem Ideenkreise Hardenbergs ist nur ein Amt der neuen Organisation entsprungen, das Staatskanzleramt; seine weitere Absicht, auch die kollegialischen Bezirksverwaltungsbehörden in Präfekturen umzugestalten, ist nicht realisiert worden. — Die Reorganisation der Staatsbehörden begann bei der Zentrale. Durch das alsbald nach Steins Rücktritt emanierte Publikandum v. 16. 12. 1808 wurden unter Aufhebung der alten Zentralbehörden fünf bureaumäßig organisierte Ministerien, deren Kompetenz nach dem Realsystem bestimmt war (oben S. 225), an die Spitze der Verwaltung gestellt. Die Einsetzung eines Staatsrates aber, der nach Steins Absicht aus den königlichen Prinzen, den fünf Ministern und einer Anzahl Geheimer Staatsräte bestehen und unter dem Vorsitze des Königs als oberste Behörde mit weitreichender Entscheidungskompetenz funktionieren und die Einheit der Verwaltung sichern sollte, blieb vorbehalten. Die Ministerien standen, ein jedes selbständig, unverbunden nebeneinander; der Entwickelung eines gefährlichen Ressortpartikularismus waren rechtlich keine Schranken gezogen. Die dann an Stelle der Verordnung v. 16. 12. 1808 tretende Hardenbergische Verordnung v. 27. 10. 1810 hat an dieser Ordnung der Zentralbehörden wenig geändert, die einzige große Neuerung, die sie brachte, war die Einführung des Staatskanzleramtes, eines Premierministers, der die Oberaufsicht über die Verwaltung der anderen Minister führte, von ihnen über alles Rechenschaft und Auskunft fordern, ihre Anordnungen suspendieren und so auch für Einheit in der Verwaltung sorgen konnte. Allein dieses Amt, das Hardenberg für sich selbst geschaffen hatte, ist nach dem Tode Hardenbergs (1822) wieder in Wegfall gekommen. Der Staatsrat, den die Verordnung allerdings nicht im Sinne Steins als oberste, die Einheit der Verwaltung sichernde Behörde, sondern lediglich als beratendes Organ der Krone vorsah, wurde wieder nicht ins Leben gerufen. In der Mittelinstanz wurden durch Verordnung v. 26. 12. 1808 die Kriegs- und Domänenkammern zu den heutigen Regierungen umgestaltet, die sich von jenen zunächst darin unterschieden, daß eine Gliederung in Abteilungen bewirkt wurde, die in eigenem Namen verfügten, und nur ausnahmsweise eine Geschäftsbehandlung im Plenum stattfinden sollte. Die Beteiligung von Laien an den Geschäften der Regierung unterblieb nach einem in Ostpreußen ungünstig ausgefallenen Versuche. In den neuen Regierungen sollte sich die gesamte Verwaltung des Bezirkes konzentrieren, sie sollten aber auch nur Verwaltungsbehörden sein; daher wurden ihnen alle Verwaltungsangelegenheiten übertragen, die bis dahin die höheren Gerichte, die alten Regierungen, besorgt hatten, während die noch vorhandene Kammerjustiz diesen überwiesen und damit die Trennung der Justiz von der Verwaltung in der Mittelinstanz durchgeführt wurde. Den alten Regierungen wurde für die Zukunft der Name „Oberlandesgericht" beigelegt. Als Kontrollinstanz über mehrere Regierungen war bereits durch das Publikandum v. 16. 12. 1808 das Oberpräsidentenamt neu geschaffen, das sich jedoch wegen

seiner beschränkten Kompetenz zunächst nicht als lebensfähig erwies. In der Kreis- und Lokalinstanz blieb die Behördenorganisation für die Staatsverwaltung durch die Stein-Hardenbergische Reform unberührt; insbesondere blieb auch in Preußen die Patrimonialgerichtsbarkeit der Gutsherren bis zur Mitte des Jahrhunderts bestehen (aufgehoben durch V. v. 2. 1. 1849). Nur das polizeiliche Exekutivpersonal erhielt eine neue und einheitliche Organisation, indem wie in den Südstaaten nach französischem Muster eine militärisch organisierte Gendarmerie geschaffen wurde (Gendarmerieedikt v. 30. 7. 1812, dann ersetzt durch V. v. 30. 12. 1820).

II. Eine abermalige Reorganisation der Verwaltung erfolgte in Preußen und den Südstaaten im zweiten, in einer Reihe anderer Staaten im dritten und vierten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts. In Preußen handelte es sich vorzüglich um Ausdehnung der vorhandenen Organisation auf das infolge der Freiheitskriege erweiterte Staatsgebiet, das zu diesem Zwecke neu eingeteilt wurde in Provinzen, Bezirke und Kreise. Gleichzeitig wurde das Oberpräsidentenamt unter Erweiterung seiner Kompetenz neu belebt und allgemein eingeführt; und die Wirksamkeit der Landräte wurde auch auf die Städte ausgedehnt (oben S. 224), nur die „ansehnlichen" unter ihnen sollten nicht zum landrätlichen Kreise gehören, vielmehr mit ihrer Umgebung eigene Stadtkreise bilden (V. v. 30. 4. 1815). Das Gesamtstaatsministerium und der Staatsrat wurden in der Gestalt errichtet, die sie heute noch haben (V. v. 3. 6. 1814, 20. 3. 1817). In den Mittelstaaten war dieser Reorganisation besonders charakteristisch, daß das Präfektursystem für die Mittelbehörden wieder aufgegeben und die kollegiale Geschäftserledigung als die reguläre für sie anerkannt wurde (Baden V. v. 7. 4. 1813, Bayern v. 27. 3. 1817, Württemberg V Ed. v. 18. 11. 1817, Großh. Hessen V. v. 28. 5. 1821, Sachsen V. v. 6. 4. 1835).

III. Eine letzte große Reorganisation der Staatsbehörden endlich fand in Baden 1863 in einer Reihe anderer deutscher Staaten in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts statt. Sie wurde veranlaßt einmal durch eine große Strömung, welche unter Wiederaufnahme Steinscher Gedanken und gefördert durch die Lehren Gneists (s. oben S. 201) Erweiterung der Selbstverwaltung in ihrer doppelten Bedeutung, d. h. weitere ehrenamtliche Beteiligung der Laien an den Staatsgeschäften und Ausbau der korporativen Selbstverwaltung verlangte, und sodann durch das Bedürfnis nach neuen Behörden für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die umfassendste dieser Reorganisationsgesetzgebungen war die preußische, welche mit der Kreisordnung für die östlichen Provinzen (außer Posen) v. 13. 12. 1872 begann. Diese beseitigte die letzten Reste der feudalen Organisation, die Patrimonialpolizei der Gutsherren, und schuf eine ehrenamtliche Verwaltung der verstaatlichten Polizei auf dem Lande (Amtsvorsteher); sie gestaltete die Kreise zu leistungsfähigen Selbstverwaltungskörpern aus und schuf in den Kreisausschüssen ein vorzüglich aus Ehrenbeamten bestehendes Kollegium, das gleichzeitig als Kommunal- wie als Staatsorgan bestellt und in letzterer Eigenschaft auch mit der Ausübung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in unterster Instanz betraut wurde. Dann wurde die Reform weitergeführt durch die Provinzialordnung für die östlichen Provinzen (außer Posen) v. 29. 6. 1875 welche auch die Provinzialverbände zu leistungsfähigen Selbstverwaltungskörpern umbildete, neben neuen Kommunalorganen für diese (Provinzialausschuß, Landesdirektor) aber auch zwei neue Organe für die Staatsverwaltung schuf, die Provinzial- und die Bezirksräte, aus Berufs- und Ehrenbeamten gemischte Kollegien. Den einstweiligen Abschluß der Reform endlich bildeten das Verwaltungsgerichtsgesetz v. 3. 7. 1875, welches für jeden Regierungsbezirk ein aus Berufs- und Ehrenbeamten zusammengesetztes Bezirksverwaltungsgericht und als oberste Instanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit das Oberverwaltungsgericht ins Leben rief, und das Zuständigkeitsgesetz v. 26. 7. 1876, welches die Zuständigkeit der neugeschaffenen Verwaltungsbehörden und -gerichte im einzelnen regelte. Allein die neue Gesetzgebung hatte auch die Organisation der älteren Staatsbehörden (Oberpräsidenten, Regierungen) in zahlreichen Punkten abgeändert, und die geltenden organisatorischen Bestimmungen waren in mehreren Gesetzen zerstreut. Daher schien es bald wünschenswert, diese geltenden Bestimmungen zusammenzustellen, um ein übersichtliches Bild von der bestehenden Organisation und dem Verfahren zu geben. Diesem Bedürfnisse entsprang das Organisationsgesetz v. 26. 7. 1880, welches materiell nur die eine wichtige Änderung brachte, daß es für die erste Abteilung der Regierungen das Bureausystem einführte. Eine abermalige

Revision der drei letztgenannten Gesetze wie des Verwaltungsgerichtsgesetzes machte sich jedoch erforderlich, als man die durch sie geschaffenen neuen Verwaltungseinrichtungen der östlichen Provinzen auch in den beiden westlichen und den neuen Provinzen einführen wollte. Materiell wurde bei dieser Revision nur die eine wichtige Änderung getroffen, daß in der Bezirksinstanz die Bezirksräte und die Bezirksverwaltungsgerichte zu einer Behörde, dem Bezirksausschuß, zusammengezogen wurden. Im übrigen war für sie der Gedanke leitend, daß alle Vorschriften über Organisation und Verfahren in einem Gesetze zusammen gegeben werden sollten. Daher wurde der größte Teil des Verwaltungsgerichtsgesetzes mit dem Organisationsgesetze zusammengearbeitet. Jenes wurde bis auf den vom Oberverwaltungsgerichte handelnden Titel IV aufgehoben. Das erweiterte Organisationsgesetz, welches jetzt auch die Vorschriften über das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten enthielt, erging als Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung am 30. 7. 1883 [1]. Schon am 1. 8. 1883 folgte ein neues Zuständigkeitsgesetz [2]. Und beide Gesetze wurden dann in den Jahren 1884—1889 Hand in Hand mit der Ausdehnung der östlichen Kreis- und Provinzialordnung im ganzen Staate in Kraft gesetzt.

Von den Mittelstaaten haben Baden (G. v. 5. 10. 1863), Sachsen (2 G. v. 21. 4. 1873 und G. v. 19. 7. 1900), Hessen (G. v. 12. 6. 1874) und Württemberg (G. v. 28. 7. 1906) den Gedanken der Beteiligung von Laien an der Staatsverwaltung ebenso, wenn auch nicht in demselben Umfange wie Preußen, verwirklicht, indem sie auf mehreren oder doch auf einer Verwaltungsstufe aus Berufs- und Ehrenbeamten zusammengesetzte Kollegien geschaffen haben, die als staatliche Verwaltungs- zum Teil auch als Kommunalbehörden und als Verwaltungsgerichte funktionieren (Baden und Württemberg: Bezirksräte, Sachsen: Kreis- und Bezirksausschüsse, Hessen: Provinzial- und Kreisausschüsse; vgl. unten S. 234, 236). In Bayern dagegen sind solche gemischten Kollegien für die Staatsverwaltung bisher noch nicht gebildet, und auch in den Kleinstaaten finden sie sich nur vereinzelt (vgl. unten S. 236).

IV. Das Reich hat, da es meist darauf beschränkt ist, die Verwaltung der Einzelstaaten zu kontrollieren, vorzüglich Zentralbehörden errichtet, Mittel- und Unterbehörden dagegen nur für die wenigen einzelnen Verwaltungszweige, die sich in seiner eigenen und unmittelbaren Verwaltung befinden, wie Post, Telegraphie, Marine, Konsulatswesen. In Elsaß-Lothringen ist im wesentlichen die französische Behördenorganisation beibehalten.

2. Die Behördenorganisation der Gegenwart.

Literatur zu den §§ 8, 9, 10: Loening, §§ 12—15, 18—22; Meyer-Anschütz §§ 108, 115—118. Speziell für Preußen: v. Roenne-Zorn, Preuß. St. R. 2 §§ 71 ff.; Bornhak, Preuß. St. R. 2 §§ 96 ff.; Schulze, Preuß. St. R. 1 238 ff.; für Bayern: v. Seydel, Bayer. St. R. 1 §§ 114, 126—128; für die übrigen Staaten die Bearbeitungen ihres Staatsrechtes in „Das öffentliche Recht der Gegenwart" und, soweit solche hier noch nicht erschienen, in Marquardsens Handb. des öffentlichen Rechts; auch die Art. über Verfassung u. Verwaltung der einzelnen Staaten in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb.

§ 8. Die Zentralbehörden.

I. Die Ministerien. An der Spitze der Staatsverwaltung stehen, abgesehen von wenigen Kleinstaaten (Schaumburg-Lippe, Reuß ä. L., Waldeck), in den monarchischen deutschen Einzelstaaten Ministerien, in denen nach Anweisung und unter alleiniger Verantwortlichkeit des Chefs, Ministers, gearbeitet wird (Bureausystem). Über die doppelte Rechtsstellung des Ministers im konstitutionellen Staate siehe im staatsrechtlichen Teile dieser Encyklopädie oben S. 126. In den größeren Staaten gibt es mehrere selbständige Ministerien, deren Kompetenz sich auf den ganzen Staat erstreckt und sachlich abgegrenzt ist (Realsystem); in Preußen z. B. zurzeit 9 (zu den 5 alten [s. oben S. 199, 228], sind durch Loslösung aus dem Ministerium des Innern allmählich hinzu-

[1] Im folgenden zitiert: LVG.; Kommentare zum LVG. bes. von: v. Brauchitsch, Friedrichs, Stier-Somlo.

[2] Im folgenden zitiert: ZG.; Kommentare zum ZG. bes. von: v. Brauchitsch und Friedrichs.

gekommen die Ministerien für geistliche und Unterrichtsangelegenheiten, für Handel und Gewerbe, für öffentliche Arbeiten, für Landwirtschaft, Domänen und Forsten), in Bayern 7, Württemberg und Sachsen 6. In den kleinen Staaten (z. B. den thüringischen) dagegen gibt es in der Regel nur ein Ministerium mit einem dirigierenden Staatsminister an der Spitze, das in verschiedene Abteilungen zerfällt, deren Chefs, wenn sie auch einzelne Geschäfte selbständig erledigen dürfen, dem dirigierenden Minister untergeordnet sind. Die Zahl der Ministerien und die Abgrenzung ihrer Ressorts ist in einigen Staaten (wie Württemberg, Sachsen) durch Gesetz, in anderen (wie Preußen, Bayern, Baden) durch Verordnung bestimmt; letzterenfalls kann der Monarch sie im Verordnungswege abändern, soweit nicht durch besondere Gesetze einzelne Gegenstände bestimmten Ministerien zugewiesen sind. Die Einteilung größerer Ministerien in Abteilungen mit einem Ministerialdirektor an der Spitze hat nur Bedeutung für die innere Geschäftserledigung. Wohl kann der Minister solcher Abteilung die Entscheidung bestimmter Angelegenheiten übertragen, allein er ist für die einzelne Entscheidung dieser verantwortlich, wie er dieselbe auch stets abändern kann. Der Minister allein hat die Leitung des ganzen ihm anvertrauten Verwaltungszweiges. Er ist daher der Vorgesetzte aller in seinem Ressort tätigen Behörden und Beamten, kann sie alle mit Anweisungen versehen, und ist für sie alle die oberste Beschwerdeinstanz. Übergeordnet ist dem Minister, soweit nicht ausnahmsweise das Staatsministerium die Stellung einer den einzelnen Ministern übergeordneten Staatsbehörde hat, nur der Landesherr. Dieser kann dem Minister für seine Amtshandlungen allgemeine wie den einzelnen Fall betreffende Anweisungen erteilen, die der Minister zu befolgen hat. Allerdings übernimmt der Minister mit Ausführung des landesherrlichen Befehls auch die staatsrechtliche Verantwortung für die anbefohlene Handlung (vgl. oben S. 126). Will er dieses nicht, so muß er seine Entlassung nehmen, wie ihn auch der Landesherr jederzeit entlassen kann, wenn er sich weigert, dessen Anweisungen nachzuhandeln.

II. Das Staatsministerium oder, wie es in Bayern und Sachsen heißt, Gesamtstaatsministerium ist die Zusammenfassung aller Minister zu einem Kollegium unter dem Vorsitze des Staatsoberhauptes oder eines von diesem ernannten Vorsitzenden (Ministerpräsident). Es ist bei der großen Selbständigkeit, welche die einzelnen Minister haben, und der mit dieser verbundenen Gefahr einseitiger Betonung der Interessen der einzelnen Verwaltungszweige geboten, um dieser Gefahr vorzubeugen, die Interessen und Ansichten der verschiedenen Minister auszugleichen und auf Einheitlichkeit in der Verwaltung hinzuwirken — und besteht heute in Preußen wie in allen Mittelstaaten. Die Angelegenheiten, über welche im Staatsministerium zu beraten ist, sind teils durch Gesetz, teils durch Verordnung bestimmt; zu ihnen gehören regelmäßig die Entwürfe zu neuen Gesetzen und Verordnungen, Vorlagen an den Landtag, abweichende Ansichten der Minister, Angelegenheiten, die mehrere Ministerien angehen, jedoch mit der Maßgabe, daß auf Befehl des Landesherrn oder auf Antrag eines Ministers auch über jede andere Angelegenheit beraten werden muß. Anders nur in Bayern, wo die meisten der sonst dem Staatsministerium ein für allemal zugewiesenen Sachen im Staatsrate zu beraten sind und jenes nur die ihm vom Landesherrn von Fall zu Fall zugewiesenen Angelegenheiten zu beraten hat. In allen Fällen hat das Staatsministerium nur zu beraten und, falls eine landesherrliche Entschließung in der Sache erforderlich ist, das Ergebnis seiner Beratung dem Landesherrn vorzulegen. Es faßt keine die einzelnen Minister bindenden Beschlüsse. Jeder einzelne Minister hat rechtlich frei darüber zu befinden, ob er gemäß der von der Mehrheit seiner Kollegen vertretenen Ansicht in seinem Ressort handeln will oder nicht. Entscheidet er sich für letzteres, so kann das zu seiner Entlassung führen, sein Verhalten ist aber kein rechtswidriges. Eignet er sich dagegen die Ansicht der Mehrheit an, oder kontrasigniert er die diese annehmende landesherrliche Entscheidung, so wird er für sie staatsrechtlich verantwortlich; dem Landtage gegenüber deckt ihn der Beschluß des Ministeriums nicht. Neben dieser regulären beratenden Funktion hat das Staatsministerium in einigen Staaten, besonders in Preußen und Baden, aber noch entscheidende Kompetenzen; es handelt sich dabei um einzelne durch verschiedene Gesetze seiner Entscheidung unterstellte Angelegenheiten, als in Preußen die Auflösung kommunaler Vertretungen, die Erteilung des Plazets für evangelische Kirchengesetze u. a. Und überhaupt eine andere Stellung ist dem Gesamtministerium in Sachsen gegeben. Hier bildet es nach VerfUrk. § 41 Abs. 2 „die oberste kollegiale Staatsbehörde". Es faßt daher als

Kollegium Beschlüsse mit Stimmenmehrheit, die auch die überstimmten Minister binden; will ein überstimmter Minister den Beschluß nicht durchführen, so muß er zurücktreten.

III. Der Staatsrat besteht in Preußen, Bayern, Württemberg und Sachsen als höchstes beratendes Organ der Krone. Seine Einrichtung neben dem Staatsministerium ist dadurch angezeigt, daß es der Krone wertvoll sein kann, vor wichtigen Entschließungen, wie besonders über Gesetzentwürfe und allgemeine Verwaltungsgrundsätze, von einem Organe beraten zu sein, in dem auch Männer zu Worte kommen, die nicht so mit den politischen Parteiströmungen zu rechnen haben wie die Minister. Übrigens hat die Auffassung über seine Existenzberechtigung neben dem Staatsministerium und dem Parlamente sehr geschwankt. In Baden ist er wiederholt eingesetzt und aufgehoben, zuletzt 1849, in Hessen desgl. 1875 aufgelöst. In Preußen wurde der 1817 eingesetzte Staatsrat nach Einführung der Verfassung zunächst als stillschweigend beseitigt angesehen; durch Erl. v. 12. 1. 1852 wurde er jedoch reaktiviert und 1854 auch wieder eröffnet. Allein nur ein paarmal ist er darauf berufen worden, und dann wieder für lange ganz zurückgetreten. Erst durch Erl. v. 11. 6. 1884 wurde der Staatsrat wieder zu neuer Tätigkeit berufen; es wurden neue Mitglieder ernannt wie auch mehrere Sitzungen abgehalten; allein eine größere Rolle hat er auch seitdem im Staatsleben nicht mehr gespielt. Eine Verpflichtung der Krone, gewisse Gegenstände dem Staatsrate vorzulegen, besteht in Preußen nicht. Dasselbe gilt für Sachsen, wo die Tätigkeit des Staatsrates auch zu keiner besonderen Bedeutung gelangt ist. Anders in Württemberg und Bayern. Hier muß über bestimmte Gegenstände, und zwar in Bayern über eine ganze Reihe wichtiger Angelegenheiten, der Staatsrat gehört werden; auch hat dieser hier in einzelnen Fällen entscheidende Kompetenz. Die Zusammensetzung des Staatsrates ist eine verschiedene. Überall gehören zu ihm die Minister, denen auch hier Gelegenheit gegeben sein muß, die Interessen ihres Ressorts geltend zu machen und ihre Auffassung in wichtigen Verwaltungsangelegenheiten zu vertreten, und vom Könige kraft besonderen Vertrauens berufene Beamte. In Preußen, Bayern und Sachsen gehören zum Staatsrate weiter noch Prinzen des königlichen Hauses und in Preußen endlich noch die Spitzen gewisser Zivil- und Militärbehörden.

IV. Die Zentralbehörden des Reiches wie Elsaß-Lothringens sind bereits in dem staatsrechtlichen Teile dieser Enzyklopädie (siehe oben S. 110, 114 f., 118 f.) genannt.

§ 9. Die Mittelbehörden.

Während in den Kleinstaaten unmittelbar unter den Zentralbehörden die Kreis- und Ortsbehörden stehen, welchen an Ort und Stelle oder in kleineren Bezirken die unmittelbare Vollziehung und Verwaltung zusteht, schieben sich in Preußen und den Mittelstaaten zwischen die letztgenannten und die Zentralbehörden für größere Verwaltungsbezirke die Mittelbehörden, deren Aufgabe es ist, über die Kreis- und Ortsbehörden ihres Amtsbezirkes die Aufsicht zu führen (siehe oben S. 217) wie auch selbst die Angelegenheiten zu verwalten, die ihnen wegen ihrer Wichtigkeit besonders überwiesen sind, oder der Natur der Sache nach eine über den Amtsbezirk der einzelnen Unterbehörde hinausgehende Bedeutung haben. Solcher Mittelbehörden gibt es in Preußen zwei Reihen, die teils nebeneinander, teils übereinander stehen, in den Mittelstaaten nur eine, und in Baden und Hessen ist auch diese nur unvollkommen ausgebildet.

A. **Preußen.** I. In Preußen sind Mittelbehörden für die Provinzen wie für die Regierungsbezirke errichtet. Die Einteilung des preußischen Staatsgebietes in diese Verwaltungsbezirke (oben S. 229 II.) ist auch auf die nach 1815 erworbenen Landesteile ausgedehnt, so daß sie sich auf das ganze heutige Staatsgebiet erstreckt. Nur die hohenzollernschen Lande und die Stadt Berlin gehören zu keiner Provinz; jene bilden einen für sich stehenden Regierungsbezirk, diese macht einen eigenen Verwaltungsbezirk aus, der in administrativer Beziehung sowohl aus der ihn umgebenden Provinz Brandenburg wie aus dem ihn umgebenden Regierungsbezirke Potsdam ausgeschieden ist (LVG. § 1).

II. Regierung, Regierungspräsident, Bezirksausschuß. Die allgemeine zwischen der Zentralinstanz und den unteren Behörden stehende Verwaltungsbehörde ist in Preußen die Regierung. In ihr konzentriert sich die ganze innere Landesverwaltung

des Bezirkes, sofern nicht für einzelne Zweige derselben besondere Behörden (Provinzialsteuerdirektionen, Generalkommissionen) bestehen oder einzelne Geschäfte dem Oberpräsidenten zugewiesen oder den Ministern vorbehalten sind. Die Regierung ist ein Kollegium, an dessen Spitze der Regierungspräsident steht. Für die reguläre Erledigung ihrer Geschäfte sind die Regierungen jedoch in Abteilungen gegliedert, und zwar gewöhnlich in drei: für Inneres, für Kirchen- und Schulsachen, für direkte Steuern, Domänen und Forsten; kleinere Regierungen nur in zwei, größere neuerdings dagegen, unter Teilung der dritten Abteilung, auch in vier, die je unter einem Oberregierungsrate als Dirigenten stehen und innerhalb ihres Geschäftskreises selbständige Entscheidungsbefugnis haben. Nur einzelne bestimmte wichtige Angelegenheiten sind im Plenum zu beraten und zu beschließen. In der ersten Abteilung wird nach den Anweisungen des Regierungspräsidenten gearbeitet, in den anderen nach Stimmenmehrheit der Abteilungsmitglieder entschieden. Neben der Regierung und dem Regierungspräsidenten steht als dritte Staatsbehörde des Regierungsbezirkes der Bezirksausschuß (siehe oben S. 230). Er besteht aus dem Regierungspräsidenten als Vorsitzenden und sechs Mitgliedern, von welchen letzteren zwei Berufsbeamte, vier im Ehrenamte tätige Bezirkseingesessene sind. Jene, von denen einer zum Richteramte, einer zur Bekleidung von höheren Verwaltungsämtern qualifiziert sein muß, werden vom Könige auf Lebenszeit ernannt, der gleichzeitig einen von ihnen unter dem Titel Verwaltungsgerichtsdirektor zum Stellvertreter des Regierungspräsidenten im Vorsitze ernennt. Diese werden von dem Provinzialausschusse auf sechs Jahre aus den zum Provinziallandtage wählbaren Reichsangehörigen gewählt, die im Regierungsbezirke ihren Wohnsitz haben. Der Bezirksausschuß ist Verwaltungsbehörde und Verwaltungsgericht. Als Verwaltungsbehörde beschließt er über die ihm zugewiesenen Angelegenheiten in dem Beschlußverfahren (oben S. 219). Er ist zuständig zunächst für eine Reihe einzelner im Gesetze bestimmter Angelegenheiten von größerer prinzipieller Tragweite, die früher von der Abteilung des Innern besorgt wurden, so zur Ausübung der Staatsaufsicht über die Städte und einzelne andere öffentliche Korporationen, zu wichtigen Entscheidungen auf dem Gebiete der Gewerbe- und Baupolizei und anderen Beschlußfassungen, bei denen die Mitwirkung des Laienelementes geboten erscheint. Daher auch der Regierungspräsident beim Erlasse von Polizeiverordnungen und einzelnen anderen Anordnungen an seine Zustimmung gebunden ist. Sodann ist der Bezirksausschuß die reguläre Beschwerdeinstanz, welche über die Beschwerden entscheidet, die gegen die erstinstanzlichen Beschlüsse der Kreis- (Stadt-) Ausschüsse erhoben werden.

III. Oberpräsident, Provinzialrat. Der Oberpräsident, welcher an der Spitze jeder Provinz steht, besorgt die ihm zugewiesenen Geschäfte mit Hilfe eines Oberpräsidialrates, der auch als sein Stellvertreter fungiert, und weiterer ihm zugeordneter Hilfsarbeiter, die nach seinen Anweisungen zu verfahren haben. Er hat einen vierfachen Wirkungskreis: a) die Verwaltung aller derjenigen Angelegenheiten, welche die ganze Provinz betreffen oder doch eine über einen Regierungsbezirk hinausgehende Bedeutung haben (z. B. provinzialständische Angelegenheiten, für mehrere Regierungsbezirke eingerichtete Institute, Pläne zu Strombauten); b) die Oberaufsicht auf die Verwaltung der Regierungen, Provinzialsteuerdirektionen und Generalkommissionen. Eine Mittelinstanz zwischen diesen Behörden und den Ministerien sollte er nach ausdrücklicher Vorschrift der V. v. 30. 4. 1815 § 4 nicht bilden, nach der Instr. v. 31. 12. 1825 kann er jedoch auf Beschwerden gegen diese Behörden provisorisch entscheiden, und neuere Gesetze haben ihm wiederholt die zweit- und letztinstanzliche Entscheidung auf Beschwerden über Verfügungen des Regierungspräsidenten zugewiesen (LVG. §§ 127, 130; ZG. § 7; KreisO. östl. Prov. § 177); c) die Stellvertretung der obersten Staatsbehörden im besonderen Auftrage und bei außerordentlicher Veranlassung (Konflikten zwischen Regierungen, Anordnungen bei Gefahr im Verzuge); d) die Besorgung einzelner ihm ausdrücklich zugewiesener Verwaltungsgeschäfte. Neben dem Oberpräsidenten steht als staatliche Provinzialbehörde der Provinzialrat, der im Gegensatze zum Bezirksausschusse nur Verwaltungsbehörde ist und über alle ihm zugewiesenen Angelegenheiten in dem Beschlußverfahren (oben S. 219) beschließt. Er besteht aus dem Oberpräsidenten als Vorsitzenden, einem auf die Dauer seines Hauptamtes ernannten höheren Verwaltungsbeamten und fünf Mitgliedern, welche von dem Provinzialausschusse aus der Zahl der zum Provinziallandtage wählbaren Provinzialangehörigen auf sechs Jahre gewählt werden. Er hat zu entscheiden auf Beschwerden über die erstinstanzlich vom

Bezirksausschüsse gefaßten Beschlüsse. Er hat zu beschließen über einige wenige ihm zur Erledigung in erster Instanz zugewiesene Angelegenheiten und über einzelne Anordnungen des Oberpräsidenten, die seiner Zustimmung bedürfen (LVG. § 139; ZG. §§ 51, 144[2]).

IV. Für den Verwaltungsbezirk Berlin fungiert als Oberpräsident der Oberpräsident von Brandenburg, dem auch die Wahrnehmung eines Teiles der Geschäfte des fehlenden Provinzialrates überwiesen ist, während ein anderer Teil dieser direkt vom zuständigen Minister besorgt wird. Die Kompetenzen der Bezirksbehörden sind für Berlin teils dem Oberpräsidenten und dem Provinzialschulkollegium von Brandenburg, teils dem Polizeipräsidenten von Berlin und der für Berlin besonders errichteten „Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern" beigelegt. Ein Bezirksausschuß ist für Berlin besonders gebildet, jedoch fungiert derselbe wesentlich nur als Verwaltungsgericht (LVG. §§ 41 ff.).

B. **Die Mittelstaaten und Elsaß-Lothringen.** I. In Bayern, Württemberg und Sachsen bestehen Mittelbehörden für die Kreise, in Elsaß-Lothringen für die Bezirke, in die das Land eingeteilt ist. Es sind in den beiden erstgenannten Staaten die Kreisregierungen, in Sachsen die Kreishauptmannschaften und die Kreisausschüsse. Die Kreisregierungen wie die Kreishauptmannschaften bestehen aus einem Vorstande (Präsident, Kreishauptmann) und der erforderlichen Zahl von Räten. Die Geschäfte werden von ihnen teils nach Anweisung des Vorstandes, teils nach Mehrheitsbeschlüssen der Mitglieder erledigt; der Bureauweg aber bildet die Regel, die kollegialische Beschlußfassung findet nur in den gesetzlich bestimmten Fällen statt. Der von diesen Staaten, namentlich von Württemberg und Sachsen, gelegentlich der Reorganisation in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts anerkannte Grundsatz, daß in der Mittelinstanz die kollegialische Geschäftsbehandlung die Regel bilden soll, ist also wieder fallen gelassen. Die Kompetenz dieser Mittelbehörden ist verschieden abgegrenzt. Eine ähnlich allumfassende wie die preußischen Regierungen haben nur die bayrischen Kreisregierungen, die denn auch für die Geschäftserledigung in zwei Abteilungen, die des Innern und die der Finanzen, geteilt sind. Die Kompetenz der württembergischen Kreisregierungen beschränkt sich auf die innere Verwaltung mit Ausschluß des Kirchen- und Schulwesens; für dieses und ebenso für das Finanzwesen sind als Mittelstellen Spezialbehörden mit örtlicher Zuständigkeit für den ganzen Staat bestellt. Die sächsische Kreishauptmannschaft ist vor allem Organ des Ministeriums des Innern und mit Polizeiverwaltung befaßt, daneben hat sie nur noch einzelne Geschäfte auf dem Gebiete der Finanz- und Militärverwaltung zu verrichten. Nichtberufsbeamte sind an der Verwaltung in der Mittelinstanz nur in Sachsen in dem hier neben der Kreishauptmannschaft stehenden Kreisausschusse beteiligt, der aus dem Kreishauptmann als Vorsitzendem und ehrenamtlichen, von kommunalen Vertretungen gewählten Mitgliedern besteht. Dieser Kreisausschuß fungiert teils als „entscheidendes" (Beschwerdeinstanz gegen Entscheidungen der Bezirksausschüsse; erste Instanz für gewerbepolizeiliche Verfügungen, Gemeindeaufsichtsangelegenheiten u. a.), teils als den Kreishauptmann und das Ministerium „beratendes Organ". In Elsaß-Lothringen ist die Mittelbehörde für die Verwaltung rein bureaumäßig organisiert. Sie besteht aus dem Bezirkspräsidenten und den diesem beigegebenen Räten, die nur für Verwaltungsrechtsstreitigkeiten ein Kollegium, den Bezirksrat, bilden; auf den Bezirkspräsidenten sind alle Befugnisse des früheren Präfekten übergegangen.

II. In Baden und Hessen gibt es eigentliche Mittelbehörden nicht. Jedoch sind in Baden für größere Bezirke Einzelbeamte, Landeskommissäre, bestellt, welchen Aufsichts- und für außerordentliche Fälle auch Anordnungsbefugnisse beigelegt sind. Und in Hessen ist den Provinzialdirektoren, welche an der Spitze der Provinzen, der obersten Kommunalverbände, in die das Land zerfällt, stehen, das Recht beigelegt, polizeiliche Maßregeln anzuordnen; wie auch die diesen zur Seite stehenden, zunächst als kommunale Organe gebildeten Provinzialausschüsse mit einer Reihe einzelner staatlicher Geschäfte betraut sind.

§ 10. Die Unterbehörden.

Unterbehörden sind diejenigen Behörden, welche in Unterordnung unter die Mittelstellen oder, wo solche nicht vorhanden, in unmittelbarer Unterordnung unter die Zentralstellen Verwaltungsgeschäfte in kleineren Bezirken erledigen. Sie haben die Aufgabe, selbst erstinstanzlich

Verwaltungsmaßnahmen zu ergreifen und die Tätigkeit der ihnen unterstellten staatlichen Organe und Gemeinden zu beaufsichtigen. In den Mittel- und Kleinstaaten gibt es durchweg nur eine solche Unterbehörde; in Preußen dagegen, wo die Kreise, die den untersten administrativen Bezirken der anderen Staaten entsprechen, durchschnittlich größer und bevölkerter sind als diese, bestehen in den meisten Provinzen zwei Reihen von Unterbehörden, die Kreisbehörden und die Behörden für die örtliche Polizeiverwaltung auf dem Lande.

A. **Preußen.** I. Alle preußischen Regierungsbezirke sind für die Verwaltung zunächst in Kreise — in den hohenzollernschen Landen Oberämter genannt — eingeteilt (V. v. 30. 4. 1815 §§ 35 f.; LVG. § 1), die ihrer Zusammensetzung nach entweder Land- oder Stadtkreise sind. Ein Stadtkreis ist ein Kreis, der lediglich aus einer Stadt besteht; nur größere Städte sind befugt, für sich einen eigenen Kreis zu bilden (vgl. oben S. 229 II. und jetzt KrO. 1872 § 4). Alle anderen Kreise, ohne Rücksicht darauf, ob sie außer dem flachen Lande auch Städte umfassen oder nicht, heißen Landkreise.

II. Die Behörden für die allgemeine Landesverwaltung in den Landkreisen sind der Landrat und der Kreisausschuß. Der eigentliche Träger jener ist der Landrat als Einzelbeamter. „Sein Geschäftskreis umfaßt alle Gegenstände der inneren Verwaltung, insoweit als solche in besonderer Beziehung auf den ihm anvertrauten Kreis stehen", und weiter die zahlreichen einzelnen Angelegenheiten, welche ihm durch besondere Gesetze zugewiesene sind. Er hat insbesondere „die gesamte Polizeiverwaltung im Kreise und in dessen einzelnen Amtsbezirken, Gemeinden und Gutsbezirken zu überwachen". Er ist das Organ der Regierung und hat deren Anweisungen zu vollziehen. Der Landrat wird vom Könige ernannt. Jedoch ist der Kreistag befugt, für die Besetzung des erledigten Landratsamtes Vorschläge zu machen, an die der König allerdings nicht gebunden ist. Die Vorschläge dürfen sich nur auf Personen richten, die die allgemeinen Voraussetzungen für die Bekleidung des Amtes erfüllen und überdies seit mindestens einem Jahre dem Kreise durch Grundbesitz oder Wohnsitz angehören. Der Kreisausschuß, der sowohl Staatsorgan wie Organ des Kreisverbandes ist, besteht unter dem Vorsitze des Landrates aus sechs vom Kreistage gewählten Kreiseingesessenen, die ehrenamtlich fungieren. Als Staatsorgan ist er Verwaltungsbehörde wie auch Verwaltungsgericht erster Instanz. Er erledigt seine Geschäfte kollegialisch, und zwar als Verwaltungsbehörde in dem Beschlußverfahren (oben S. 219). Die Zuständigkeit des Kreisausschusses umfaßt: Beschlußfassung über eine Reihe von Angelegenheiten, die ihm durch Gesetz zugewiesen sind; Erstattung von Gutachten auf Aufforderung der Staatsbehörden; Erteilung der Zustimmung zu bestimmten Maßnahmen des Landrates (LVG. § 142. LandgemO. östl. Prov. § 84 [3]). In den Stadtkreisen werden die Befugnisse des Landrates, soweit durch Gesetz nicht anderes bestimmt ist, von der Polizeibehörde wahrgenommen; an die Stelle des Kreisausschusses tritt teils der Bezirksausschuß, teils ein aus dem Bürgermeister und Magistratsmitgliedern bestehender Stadtausschuß (LVG. §§ 37 ff.).

III. Die Landkreise in den alten Provinzen und Schleswig-Holstein sind weiter, soweit sie Landgemeinden und Gutsbezirke umfassen, für die Verwaltung der Ortspolizei in Amtsbezirke (Westfalen: Ämter; Rheinprovinz: Bürgermeistereien; Posen: Polizeidistrikte) eingeteilt, deren jeder aus mehreren Gemeinden und Gutsbezirken oder auch nur aus einer großen Gemeinde bzw. einem großen Gutsbezirke gebildet wird. Die Behörde, welche die Ortspolizei im Amtsbezirke zu verwalten hat, ist der Amtsvorsteher (Amtmann, Landbürgermeister, Distriktskommissar), der, sofern der Amtsbezirk nicht nur aus einer Gemeinde oder einem Gutsbezirke besteht, in welchem Falle der Gemeinde- bzw. Gutsvorsteher zugleich Amtsvorsteher ist, vom Oberpräsidenten aus den Amtsangehörigen auf Vorschlag des Kreistages auf sechs Jahre ernannt wird. Das Amt des Amtsvorstehers ist ein Ehrenamt; nur wenn sich im Amtsbezirke keine zum Amtsvorsteher geeignete Person findet und der Oberpräsident dann einen sog. „kommissarischen Amtsvorsteher" bestellt, erhält dieser eine Remuneration als Entgelt für seine Mühewaltung. Auch dem Amtsvorsteher steht ein kollegialisches Organ zur Seite, der Amtsausschuß, der aus Vertretern sämtlicher zum Amtsbezirke gehörigen Gemeinden und Gutsbezirke besteht. Dieses wird jedoch nur tätig beim Erlasse von Polizeiverordnungen, zu dem der Amtsvorsteher der Zustimmung des Ausschusses bedarf. In Hannover und

Hessen-Nassau sind die Kreise nicht in weitere staatliche Verwaltungsbezirke eingeteilt; die Ortspolizei auf dem flachen Lande wird dort von den Landräten, hier von den Gemeindevorstehern ausgeübt. In den Städten werden überall die Funktionen des Amtsvorstehers regelmäßig von den Organen der Stadt wahrgenommen, nur in größeren von ihnen ist ausnahmsweise gemäß gesetzlicher Ermächtigung (PolG. v. 11. 3. 1850 § 2) für die Ortspolizei eine besondere staatliche Behörde (Kgl. Polizeidirektion oder Polizeipräsidium genannt) errichtet; vgl. unten § 16.

B. In den **übrigen Staaten** und **Elsaß-Lothringen** umfassen die untersten staatlichen Verwaltungsbezirke (in Bayern: Distrikte; Württemberg: Oberämter; Kgr. Sachsen: Amtshauptmannschaften; Oldenburg: Ämter; Baden, Sachsen-Weimar: Bezirke; Hessen, Braunschweig, Anhalt und mehreren thüringischen Staaten und Elsaß-Lothringen: Kreise genannt) regelmäßig ebenso wie die preußischen Landkreise gleichmäßig die Städte wie das flache Land. Nur in Bayern und Sachsen sind die großen Städte grundsätzlich von der Zuständigkeit der untersten staatlichen Verwaltungsbehörde ausgenommen und unmittelbar der Mittelstelle unterstellt („unmittelbare Städte"), unter deren Kontrolle sie in ihrem Bezirke die sonst der untersten staatlichen Instanz zustehenden Geschäfte selbst zu besorgen haben. Daher in Bayern auch die Magistrate dieser Städte und die Bezirksämter unter dem Ausdrucke: „Distriktsbehörden" zusammengefaßt werden. Die staatliche Behörde für den untersten Verwaltungsbezirk ist in allen Staaten bureaumäßig organisiert. Ihr Chef (in Bayern: Bezirksamtmann; Württemberg: Oberamtmann; Kgr. Sachsen und Oldenburg: Amtshauptmann; Baden: Bezirksamtmann; Sachsen-Weimar: Bezirksdirektor; Hessen: Kreisrat; Braunschweig, Anhalt, Elsaß-Lothringen: Kreisdirektor; Sachsen-Meiningen, Sachsen-Altenburg und anderen thüringischen Staaten: Landrat genannt) ist ein von der Regierung ernannter Berufsbeamter. Der Amtsauftrag der Unterbehörden ist in allen deutschen Staaten ein allumfassender. Sie haben die gesamte Verwaltung zu führen, soweit diese nicht höheren oder Spezialbehörden übertragen ist. Nur in Elsaß-Lothringen gilt prinzipiell etwas anderes, indem nach französischem Rechte der Unterpräfekt, an dessen Stelle der Kreisdirektor getreten ist, nur die ihm ausdrücklich überwiesenen Angelegenheiten selbständig wahrzunehmen hat, im übrigen aber lediglich ein Organ des Präfekten ist und dessen Befehle auszuführen hat. Allein tatsächlich hat auch hier jetzt die Unterbehörde einen weitreichenden selbständigen Wirkungskreis, indem ihr nach Maßgabe des RG. v. 30. 12. 1871 § 14 im Verordnungswege eine Reihe selbständiger Kompetenzen übertragen ist. Eine Beteiligung des Laienelementes an der Staatsverwaltung in der untersten Instanz durch Bildung von Kollegien, die neben der Staatsbehörde stehen, und deren Chef zum Vorsitzenden haben, besteht in Württemberg, Baden (Bezirksrat), Königreich und Großherzogtum Sachsen (Bezirksausschuß), Hessen, Braunschweig, Anhalt, Reuß j. L. (Kreisausschuß), nicht dagegen in Bayern und anderen Staaten, in denen solche Kollegien im untersten staatlichen Verwaltungsbezirke nur für Zwecke der Kommunalverwaltung gebildet sind. Die Kompetenz dieser Kollegien ist überall eine gesetzlich im einzelnen normierte. Sie haben gewöhnlich über eine Reihe gesetzlich bestimmter Angelegenheiten durch Beschlußfassung zu entscheiden, über andere sich gutachtlich zu äußern und endlich ihre Zustimmung zu gewissen Maßnahmen der Unterbehörde (Erlaß von Polizeiverordnungen) zu erteilen. In Elsaß-Lothringen stehen die Kreistage dem Kreisdirektor, an der Staatsverwaltung teilnehmend, nur insofern zur Seite, als sie in einer Reihe von Angelegenheiten gutachtlich vernommen werden müssen.

III. Die Kommunalverbände.

§ 11. 1. Allgemeines.

Literatur: Loening 31 ff.; Meyer-Anschütz 7 f., 364 f.; Gierke, Genossenschaftsrecht I §§ 7—10, 24, 28—30, 33, 34, 49, 52, 53, 55—59; Schoen, Recht der Kommunalverbände in Preußen, Leipzig 1897, 13 f.; Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung (Ann. d. Dtschn. Reichs 1883, 265 ff.); Preuß, Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörperschaften, Berlin 1889; derselbe, Das städtische Amtsrecht in Preußen, Berlin 1902; Die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland, im Handb. d. Politik 1, 198.

I. Neben den Behörden erscheinen als Träger der öffentlichen Verwaltung die Selbstverwaltungskörper (oben S. 202). Auch die Organisation dieser gehört daher zur Organisation

der Verwaltung. Hier sind von ihnen jedoch nur die Kommunalverbände zu behandeln; diese allein haben eine allgemeine Bedeutung. Die zahlreichen anderen Selbstverwaltungsverbände sind bei der Darstellung der speziellen Verwaltungszweige, denen sie dienen, zu besprechen.

II. Die Kommunalverbände teilen die allgemeine Rechtslage der anderen Selbstverwaltungskörper. Sie haben ein Recht auf die selbständige Führung der ihnen durch das Gesetz zugewiesenen Verwaltung, solange dieses Gesetz besteht. Jedes widerrechtliche Eingreifen der Staatsbehörden in die ihnen durch die objektive Rechtsordnung gewährte Freiheit und Selbständigkeit der Verwaltung ist eine Verletzung ihres subjektiven Rechtes und berechtigt sie in den meisten deutschen Staaten zur Anrufung des verwaltungsgerichtlichen Schutzes. Sie sind aber andererseits auch verpflichtet, die ihnen überwiesenen Verwaltungsgeschäfte so wahrzunehmen, wie es das Gesetz und das öffentliche Wohl erfordern. Daher sind sie dem Staate für ihr Verhalten verantwortlich und einer besonderen Aufsicht des Staates unterstellt (vgl. unten § 19). Die Kommunalverbände unterscheiden sich von den übrigen Selbstverwaltungskörpern einmal durch die eigenartige Begrenzung ihres Lebenszweckes. Sie finden diesen nicht in der Besorgung *einer* oder *einzelner* bestimmter Verwaltungsaufgaben, sondern sind berufen, die a priori im einzelnen unbegrenzte und unbegrenzbare Gesamtheit von Verwaltungsaufgaben zu besorgen, welche einen lokalen Charakter haben. Ihr Wirkungskreis umfaßt alles, was das Interesse ihres Bezirkes „*zunächst* berührt und innerhalb ihrer Grenzen durch ihre eigenen Kräfte besorgt und durchgeführt werden kann". Er ist nach Maßgabe ihrer jeweiligen Interessen stets einer Ausdehnung fähig, welche gegenüber den vom Staate direkt zu verrichtenden Angelegenheiten nur in dem notwendig lokalen Charakter aller Kommunalgeschäfte ihre natürliche Begrenzung findet. Er ist im Gegensatze zu dem Wirkungskreise aller anderen Selbstverwaltungskörper nur relativ begrenzt. Sodann heben sich die Kommunalverbände aus den anderen Selbstverwaltungskörpern dadurch heraus, daß sie ebenso wie der Staat Gebietskörperschaften sind. Das heißt sie ergreifen mit ihrer Herrschaft alle in ihrem Bezirke belegenen Grundstücke schon wegen ihrer Lage und alle in ihren Bezirk getretenen Personen schon wegen des Verweilens in demselben, ohne Rücksicht darauf, ob diese nach ihren übrigen Eigenschaften Angehörige des Verbandes sind oder nicht. Dagegen geht es nicht an, die Kommunalverbände oder auch nur die wichtigsten von ihnen, die Gemeinden, als Gemeinwesen „mit eigenem Lebensberufe" (Gerber, Grundzüge 63) oder „mit einer ihnen selbst entstammenden rechtlichen Bedeutung" (Gierke, Genossenschaftsr. 1, 762) zu charakterisieren und anzunehmen, daß der Staat ihnen aus Zweckmäßigkeitsgründen einzelne seiner Aufgaben zur Besorgung übertragen kann, sie aber auch eigene, von den Staatsaufgaben verschiedene öffentliche Aufgaben haben. Wohl ist es richtig, daß die Gemeinden sich ursprünglich vielfach unabhängig vom Staate gebildet haben, daß sie älter sind als der Staat und ehedem aus eigenem Rechte öffentliche Aufgaben erfüllt haben. Allein ihre Existenz als Selbstverwaltungskörper im heutigen Staate ist darum doch stets eine im Willen des Staates begründete; nur aus diesem entstammt ihre rechtliche Bedeutung als Träger der öffentlichen Verwaltung. Erst der moderne Staat hat sie zu solchen gemacht, nachdem er sie zuvor gleich allen anderen vorgefundenen korporativen Organisationen sich untergeordnet hatte. Auch gibt es keine öffentlichrechtlichen Aufgaben der Gemeinden, die nicht auch staatliche sind, an deren Verrichtung der Staat nicht irgendwie interessiert wäre, die nicht der Verwirklichung der Staatszwecke dienten. Sind aber alle öffentlichrechtlichen Aufgaben der Gemeinden staatliche, so kann ihr ganzer Wirkungskreis nur ein vom Staate übertragener sein, wie er denn auch überall durch die Staatsgesetze im allgemeinen oder speziellen bestimmt ist. Die übliche Scheidung eines eigenen und eines übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden ist daher rechtlich unhaltbar und läßt sich überhaupt nicht durchführen, da es an einem durchschlagenden Kriterium fehlt, nach dem sich aus dem Wesen der Gemeinde entscheiden ließe, ob eine Angelegenheit eine ihr eigene oder eine ihr nur übertragene ist. Überhaupt von keinem Wirkungskreise der Gemeinde als solcher, also auch von keinem übertragenen kann man aber in den Fällen sprechen, in denen staatliche Geschäfte einzelnen Organen der Gemeinde unmittelbar vom Staate zur Verrichtung überwiesen und diese so in ein unmittelbares Dienstverhältnis zum Staate gebracht sind (Übertragung der Ortspolizei auf die Bürgermeister in Preußen, oben S. 204)

III. Die Kommunalverbände haben wie alle Selbstverwaltungskörper die ihnen zufallenden Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Gesetze selbständig zu erledigen, d. h. nach eigenen Beschlüssen, durch eigene Organe und aus eigenem Vermögen. Die Angestellten der Kommunalverbände stehen nur im Dienste dieser, nicht des Staates; ihre Bezeichnung als mittelbare Staatsbeamte gibt lediglich der Überlegung Ausdruck, daß sie, indem sie die Geschäfte des Kommunalverbandes besorgen, mittelbar staatliche Aufgaben erfüllen. Die Mittel, deren die Kommunalverbände sich bei Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen, sind die auch vom Staate benutzten: Anordnung und Zwang. Im Gegensatz zum Staate hat die Gemeinde jedoch keine originäre Zwangsgewalt; sie kann nur insoweit befehlen und zwingen, als der Staat ihr solches Herrschaftsrecht verliehen hat.

IV. Die Kommunalverbände zerfallen in die Ortsgemeinden und die höheren Kommunalverbände. Jene umfassen die untersten, den nachbarlichen Gemeininteressen dienenden Verbände, die wieder ihrer Verfassung nach entweder Stadt- oder Landgemeinden sind. Diese sind für weitere Gebiete gebildet und umfassen, mit Ausnahme der Stadtkreise, eine Mehrheit von Ortsgemeinden. Die Ausgestaltung der höheren Kommunalverbände in den deutschen Staaten ist eine verschiedene. Im Königreich Sachsen [1] und in mehreren Kleinstaaten (Weimar, Altenburg, Koburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt, Reuß ä. u. j. L.) fehlen sie überhaupt. In anderen Kleinstaaten und ebenso in Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen ist nur eine Art höherer Kommunalverbände eingerichtet (in Bayern die Distriktsgemeinden [2]; Württemberg die Amtskörperschaften; Oldenburg die Ämter; Elsaß-Lothringen die Bezirksverbände; Baden [3], Braunschweig, Anhalt, Meiningen u. a. die Kreise). In Preußen und Hessen dagegen sind zwei Stufen höherer Kommunalverbände organisiert, die Kreisgemeinden und die Provinzialgemeinden, zwischen denen in Hessen-Nassau noch die beiden Bezirksgemeinden für die Regierungsbezirke Wiesbaden und Kassel stehen.

2. Die Ortsgemeinden.

a) Die geschichtliche Entwickelung der Ortsgemeinden.

Literatur: Loening § 31; Meyer-Anschütz § 110; Gierke, Genossenschaftsrecht 1, §§ 33, 34, 52, 53, 55, 56; Schoen, Recht der Kommunalverbände in Preußen, §§ 4, 5, 11, 12; Preuß, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens 1, Leipzig 1906; die oben S. 219f. angegebenen Werke und Abhandlungen.

§ 12. Die Entwickelung bis zum Ausgange des 18. Jahrhunderts.

I. Einen in der Verfassung begründeten Unterschied zwischen Städten und Landgemeinden gab es ursprünglich nicht. Er ist entstanden mit der Entwickelung der Stadträte, die sich im 12. und 13. Jahrhundert in den meisten Städten vollzog. Der alte Stadtrat war

---

[1] Die hier für die Amtshauptmannschaftsbezirke gebildeten Bezirksverbände, welche gewöhnlich als Kommunalverbände höherer Ordnung angesprochen werden (Loening 207), sind solche in dem hier festgestellten Sinne nicht, da ihnen kein allgemeinerer Wirkungskreis zugewiesen ist, sie vielmehr lediglich zur Verwirklichung einzelner, gesetzlich genau bestimmter Verwaltungsaufgaben berufen sind (O. Mayer, Sächs. St. R., 299 [27]). Sie sind lediglich Verbindungen mehrerer Gemeinden zur Verfolgung bestimmter Zwecke, gehören also zu den Zweckverbänden (siehe unten § 17 II).

[2] Die in Bayern für die Regierungsbezirke gebildeten Kreisgemeinden sind wesentlich lediglich Verbände zur Beschaffung und Verwaltung finanzieller Mittel; über die Finanzverwaltung hinaus gibt es keine von der Staatsverwaltung verschiedene Kreisgemeindeverwaltung. Sie haben überhaupt nicht die Stellung von Selbstverwaltungskörpern, indem ihre Tätigkeit nicht durch selbständige Entschließungen ihrer Organe, sondern durch Entscheidungen der Staatsbehörden und des Landesherrn bestimmt wird (v. Seydel, Bayer. St. R. 2, 167).

[3] Von den in Baden innerhalb der Kreisverbände von mehreren Gemeinden freiwillig gebildeten Bezirksverbänden wie von den daselbst gesetzlich für die Amtsbezirke gebildeten Amtsverbänden, die auch gewöhnlich als höhere Kommunalverbände bezeichnet werden (Walz, Bad. St. R. 192, 197 f.; Fleiner 105), gilt dasselbe wie von den sächs. Bezirksverbänden (vgl. die vorstehende Anm. 1).

ein Kollegium mit einem oder mehreren Bürgermeistern an der Spitze, dessen Mitglieder regelmäßig für ein Jahr bestellt wurden. Er wurde gewählt von der ganzen Bürgerschaft oder von einer Aristokratie ratsfähiger Geschlechter; im 14. und 15. Jahrhundert erhielten meist auch die Zünfte einen Einfluß auf seine Zusammensetzung. Hand in Hand mit der Entwickelung dieser Stadträte veränderte sich aber auch die politische Stellung der Städte. Das neue, die Bürgerschaft repräsentierende Organ trat zunächst in Gegensatz zu dem Beamten des Stadtherrn (des Königs, Bischofs, Fürsten oder bloßen Grundherrn), dem Stadtschultheißen, dann gelang es ihm, diesen ganz herauszudrängen. Der Rat erlangte das Recht der Autonomie, die Polizei und Gerichtsbarkeit, das Besteuerungsrecht und andere Hoheitsrechte. Den meisten größeren Städten gelang es, sich völlig freizumachen von der Herrschaft des Stadtherrn; sie wurden zu tatsächlich völlig unabhängigen republikanischen Gemeinwesen. Allein diesem Wachstum der städtischen Macht nach außen entsprach bald nicht mehr eine gleiche gesunde Entwickelung der inneren städtischen Verhältnisse. Die Bürger wurden gänzlich von der Verwaltung zurückgedrängt, die Ratsverfassung erfuhr eine verhängnisvolle Umgestaltung. An die Stelle der Besetzung der Ratsstellen durch Wahl und für eine kurze Amtsperiode trat die Kooptation für Lebenszeit. Die Ratsstellen blieben gewöhnlich in den Händen bestimmter Familien, die nur darauf bedacht waren, diese guten Einnahmequellen ihren Angehörigen zu erhalten und ihre Zahl stetig zu vermehren. Die städtischen Finanzen befanden sich daher in der trostlosesten Lage. Der Rat, welcher sich als die „von Gott verordnete Obrigkeit" und nicht mehr als Repräsentant der Bürgerschaft betrachtete, wirtschaftete ohne jede Kontrolle der von ihm unterdrückten Bürger nur im eigenen Interesse; so sanken die Einkünfte der Städte von Jahr zu Jahr, während die Schuldenlasten ins Unermeßliche wuchsen.

Eine Änderung in diesen verdorbenen Verhältnissen wurde erst durch das Eingreifen der Landesherren herbeigeführt, die nach dem Sinken der kaiserlichen Gewalt in den Städten den gefährlichsten ihrer Machtentfaltung entgegentretenden Faktor sahen und daher darauf bedacht waren, diese ihrer Territorialhoheit zu beugen. In Brandenburg haben bereits im 16. Jahrhundert die Landesherren versucht, die städtische Verfassung zu reorganisieren (Polizeiverordnungen v. 1515, 1540), dauernde und durchgreifende Reformen sind jedoch erst dem Großen Kurfürsten und vor allem Friedrich Wilhelm I. gelungen. Dieser ließ, nachdem die Unterordnung der Städte unter die Staatsgewalt vollzogen war, die Verwaltung der einzelnen Städte durch Kommissionen revidieren und ordenete sie dann bis ins einzelne durch für die einzelnen Städte erlassene Verordnungen („rathhäusliche Reglements"). Dabei wurde die Zahl der Ratsstellen vermindert, an Stelle der Kooptation landesherrliche Ernennung eingeführt, oder die Ratswahlen wurden doch landesherrlicher Bestätigung unterworfen. Die ganze städtische Verwaltung, insbesondere die Vermögensverwaltung, wurde staatlicher Kontrolle und Bevormundung unterstellt, die in unterster Instanz von dem Commissarius loci (oben S. 224, 226) geübt wurde. Von einer Selbstverwaltung der Städte war kaum noch etwas übrig; aus freien kommunalen Gebilden waren sie zu staatlichen Verwaltungsbezirken geworden. Die Bürger wurden von den Bedrückungen durch die Patrizier befreit, allein ihre Beteiligung an der städtischen Verwaltung wurde nicht erweitert. Wo eine solche überhaupt stattfand, beschränkte sie sich auf eine geringfügige Mitwirkung bei der Vermögensverwaltung. Die „Repräsentanten" aber, durch welche die Bürgerschaft ihre Rechte ausübte, wurden meist nicht von ihr, sondern von den Zünften und sonstigen städtischen Korporationen gewählt oder gar von der Stadtobrigkeit bestellt. Das Bürgerrecht hatte also nur eine sehr geringe politische Bedeutung. An den von Friedrich Wilhelm I. bei seiner Reorganisation der städtischen Verwaltungen realisierten Grundsätzen hielt auch Friedrich II. fest, und auch das Allgemeine Landrecht, das II, 8 §§ 86—176 die Grundzüge der städtischen Verfassung normierte, hat prinzipiell an dem vorgefundenen Bestande dieser nichts geändert. Seine Bedeutung war vielmehr lediglich die, daß es erstmalig Grundsätze über die Stadtverfassung aufstellte, die sich Geltung im ganzen Staatsgebiete beilegten; nicht einmal zu einer Vereinheitlichung der Stadtverfassung hat es geführt, indem es nur subsidiäre Geltung in Anspruch nahm, die vorhandenen verschiedenen Stadtverfassungen also fortbestehen ließ. Ähnlich wie in Preußen wurden in Braunschweig-Lüneburg die Verhältnisse der einzelnen Städte durch Anordnungen der Regierung neu geregelt. In anderen Territorien dagegen ergingen einheitliche Gesetze für alle Städte des Landes (Bayern: Stadt- und Marktinstr. 1748; Württemberg:

Kommun.O. 1758; Baden-Durlach: Kommun.O. 1760), welche eine weitgehende staatliche Bevormundung dieser einführten, im Gegensatze zu den brandenburg-preußischen Ordnungen sich jedoch darauf beschränkten, die Vermögensverwaltung und die staatliche Beaufsichtigung der Städte zu regeln, die hergebrachten organisatorischen Einrichtungen dagegen, wie die Selbstergänzung des Stadtvorstandes, lebenslängliche Bestellung seiner Mitglieder u. a., gewöhnlich fortbestehen ließen.

II. Die Landgemeinden standen in Deutschland seit der Zeit der Karolinger meist unter der Herrschaft eines Grundherrn. Nur in einzelnen Gegenden Süddeutschlands, in den Rheinlanden, in Westfalen, Niedersachsen, Friesland und Dithmarsen hatten sich freie Bauerndörfer in größerer Anzahl erhalten. Die Organisation dieser Landgemeinden war im allgemeinen die gleiche. Die Gemeindemitgliedschaft war an Hufenbesitz in der Gemeinde geknüpft. Vielfach wurde für die volle Berechtigung in der Gemeinde ein Grundbesitz von bestimmtem Umfange verlangt, und denen, die einen solchen hatten (Vollbauern), traten die Besitzer kleinerer Höfe als Minderberechtigte (Halbbauern, -spänner) gegenüber. Alle wichtigen Gemeindeangelegenheiten wurden in der aus allen Gemeindegenossen bestehenden Gemeindeversammlung beschlossen. Die Leitung dieser Versammlung wie die Besorgung der laufenden Geschäfte lag dem Gemeindevorsteher (Bauermeister, -richter, Dorfführer, Schulze) ob, der in freien Gemeinden gewählt, in grundherrlichen gewöhnlich von der Herrschaft ernannt wurde. Auch kollegialische, den städtischen Räten nachgebildete Gemeinderäte entstanden in freien Gemeinden, waren jedoch in den meisten Landschaften eine vereinzelte Erscheinung. Die Aufgaben der Landgemeinden waren zunächst wirtschaftliche: Regulierung der Feldwirtschaft des einzelnen und Sorge für die gemeine Mark. Sie hatten aber auch eine weitgehende Autonomie, polizeiliche Funktionen und die niedere Gerichtsbarkeit. Das Recht wurde ursprünglich von der Gesamtheit der Dorfgenossen gefunden, später traten an die Stelle dieser ständige Urteilsfinder oder Schöffen, die dann auch in Verwaltungssachen als Gehilfen des Gemeindevorstehers verwendet wurden. Wesentlich anders als im übrigen Deutschland war die Rechtslage der durch die deutsche Kolonisation gegründeten Dörfer in den rechtselbischen Gebieten, die überhaupt nicht den Charakter von politischen Gemeinden hatten. Sie waren lediglich unterste Bezirke für die landesherrliche Verwaltung, innerhalb welcher die Abgaben und Dienste der Bauern für den Landesherrn entrichtet, die Ortspolizei und die niedere Gerichtsbarkeit von dem Schulzen, dessen Amt hier vielfach erblich mit einem bestimmten Gute verbunden war (Lehn-, Erbschulze), als Organ des landesherrlichen Vogtes gehandhabt wurden. Die Bauern des Dorfes bildeten lediglich einen privatwirtschaftlichen Verband, wie er durch die gemeinsame Bodenkultur jener Zeit und durch die gemeinsame Benutzung von Wald und Weide sich von selbst ergab. Im 13. und 14. Jahrhundert aber kamen die Bauernansiedlungen hier fast ausnahmslos unter die Herrschaft der Rittergutsbesitzer, die die Hoheitsrechte über die bei ihren Gütern belegenen Dörfer erwarben (oben S. 220) und damit nach damaliger Rechtsanschauung auch Obereigentümer aller bäuerlichen Grundstücke wurden. Die Bauern wurden so politisch wie wirtschaftlich völlig abhängig von dem Gutsherrn, dessen unbeschränkte Herrschaft über das Dorf die Entwickelung dieses zum politischen Gemeinwesen unmöglich machte.

Im 16. und 17. Jahrhundert trat in den meisten Teilen Deutschlands ein Verfall der alten Landgemeinden ein, veranlaßt durch die Herabdrückung des persönlich freien Bauernstandes in Hörigkeit und Leibeigenschaft, durch das vollständige Unterliegen der Bauern im Bauernkriege und die Verwüstungen des dreißigjährigen Krieges. Auch in Süd- und Westdeutschland verloren die Landgemeinden ihre Autonomie und ihre Gerichte, und ihre Selbstverwaltung wurde überall eingeengt durch ausgedehnte obrigkeitliche oder grundherrliche Aufsichtsrechte; vielfach gingen sie auch ihrer wirtschaftlichen Grundlage, der Allmende, verloren, die die Landesherren unter Inanspruchnahme der Obermärkerschaft an sich zogen. Gleichzeitig begannen die Landesherren jedoch auch gesetzgebend in die Verhältnisse des platten Landes einzugreifen: Sie erließen Anordnungen, welche im Interesse der Erhaltung des Bauernstandes der Einziehung der bäuerlichen Grundstücke durch die Gutsherrschaften steuerten, sie normierten in Dorf- und Flurordnungen das wirtschaftliche Leben der Gemeinden. Sie überwiesen diesen aber auch öffentliche Aufgaben, wie besonders die Armenpflege und das Schulwesen — Angelegenheiten, die bislang der Kirche überlassen waren und erst neuerdings als staatliche angesehen wurden —,

und ordneten im Zusammenhange damit die Errichtung von Gemeindekassen und die Erhebung von Abgaben für diese an. Die öffentliche Verwaltung der Gemeinden und die ganze dieser dienende gemeindliche Finanzwirtschaft wurden der Kontrolle staatlicher Beamten unterstellt, die auch da Platz griff, wo die Gemeinde zunächst unter einem Gutsherrn stand. Auch die persönliche Grundlage der Dorfgemeinde blieb nicht unangetastet: Unangesessenen Leuten, die im Dorfe wohnten (Einlieger, Tagelöhner), wurde durch landesherrliche Verordnungen das Ortsbürgerrecht zugänglich gemacht, und damit verloren die Landgemeinden in vielen Gebieten ihren alten, realen Charakter. Durch obrigkeitliche Anordnungen vorzüglich wurde so auf dem Boden der alten Wirtschaftsgemeinde die politische Landgemeinde gebildet (Gierke 1, 693 ff.).

§ 13. Die Entwickelung vom Anfange des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart.

I. Ebenso wie die Organisation der Staatsbehörden erfuhr die der Gemeinden am Anfange des 19. Jahrhunderts weitreichende Umgestaltungen, und auch hier stand eine Reihe von Staaten unter französischem Einflusse. In Frankreich hatte, nachdem schon die Revolutionsgesetzgebung die alten, den deutschen ähnlichen Verhältnisse beseitigt hatte, die napoleonische Gesetzgebung das Gemeindewesen neu organisiert. Sie hatte in ihrer uniformierenden Tendenz eine einheitliche Gemeindeverfassung für Stadt und Land geschaffen und alle Gemeinden zu Verwaltungsbezirken gemacht, deren korporative Gestaltung nur dazu diente, die Kosten der örtlichen Verwaltung aufzubringen. Nach ihr wurde die gesamte Verwaltung der Gemeinde einem von der Regierung ernannten Maire übertragen, der zwar ehrenamtlich angestellt, aber dem Präfekten unbedingt untergeordnet war. Diesem zur Seite stand ein Gemeinderat mit äußerst beschränkten Befugnissen, dessen Mitglieder vom Präfekten ernannt und abgesetzt werden konnten. Das Gemeindevermögen wurde als Teil des Staatsvermögens behandelt. Diese französische Gesetzgebung wurde zunächst eingeführt in den mit Frankreich verbundenen deutschen Gebieten und in den französischen Vasallenstaaten (Großherzogtum Berg, Frankfurt, Königreich Westfalen). Sie war dann aber auch das Muster, nach dem Bayern (Ed. v. 24. 9. 1808) und Baden (26. 11. 1809) und noch nach den Freiheitskriegen Nassau (1819) und das Großherzogtum Hessen (1821) die alte Gemeindeverfassung umgestalteten.

In diametralem Gegensatze zu diesen, französische Einrichtungen übernehmenden Gemeindegesetzgebungen in Süd- und Westdeutschland stand die Steinsche Städteordnung v. 19. 11. 1808, durch welche das Städtewesen in Preußen eine grundsätzliche Reorganisation erfuhr. In dieser Städteordnung hatte Stein den Gedanken, den Gemeingeist und das Interesse am öffentlichen Leben durch Beteiligung der Bürger an der Verwaltung neu zu beleben (oben S. 202, 228), in vollstem Umfange verwirklicht. In ihr wurden die Städte wieder als selbständige Gemeinwesen anerkannt; sie erhielten die freie Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten und blieben nur einer auf das Notwendigste beschränkten Staatsaufsicht unterstellt. Den Bürgern aber wurde eine tätige Einwirkung auf die städtische Verwaltung durch die neugeschaffene Stadtverordnetenversammlung und die Heranziehung zur Verwaltung von unbesoldeten Magistratsstellen und anderen städtischen Ämtern gesichert. So ist nicht mit Unrecht die Städteordnung von 1808 als eine magna charta für die preußischen Städte bezeichnet worden. Allein sie hatte eine noch weiter reichende Bedeutung. Sie wurde der Ausgangspunkt für die deutsche kommunale Selbstverwaltung. Auf ihr fußten die meisten späteren Gemeindegesetze, die die Freiheit und Selbstverwaltung der Gemeinden anerkannten. Zu einer Reform der ländlichen Gemeindeverfassung kam es dagegen in Preußen nicht. Wohl erhielten die Bauern die persönliche Freiheit (Ed. v. 9. 10. 1807) und freies Eigentum an Grund und Boden (Ed. v. 14. 9. 1811), allein einer Erhebung der Landgemeinde zum selbständigen Gemeinwesen standen fast überall die Rechte der Gutsherren entgegen, deren Aufhebung auf unüberwindlichen Widerstand stieß.

II. Eine neue Phase in der Entwickelung des Gemeinderechtes begann in vielen Gebieten alsbald nach den Freiheitskriegen. Nur in den Ländern des linken Rheinufers blieb das französische Recht bestehen; in den Staaten diesseits des Rheines wurde die auf ihm beruhende Gemeindegesetzgebung beseitigt, nur die gleichartige Behandlung von Stadt und Land erhielt sich im südlichen und westlichen Deutschland. Gesetze, die besonders darauf abzielten, den Ge-

meinden eine größere Selbständigkeit zu gewähren, ergingen zunächst in Bayern (Vdg. v. 17. 5. 1818) und Württemberg (Verw.Ed. v. 1. 3. 1822) und dann in den dreißiger Jahren in Sachsen (StO. v. 2. 2. 1832 u. LGO. v. 7. 11. 1838), Kurhessen (GemO. f. Stadt- und Landgemeinden v. 23. 10. 1834) und Baden (GemG. u. BürgerrechtsG. v. 31. 12. 1831). Auch in Preußen beschäftigte sich die Gesetzgebung wieder mit dem gemeindlichen Verfassungsrechte: unter dem 17. 3. 1831 wurde die sog. revidierte Städteordnung erlassen, die veranlaßt war durch einige Mängel, die sich bei der praktischen Handhabung der Städteordnung von 1808 herausgestellt hatten, diese aber keineswegs verdrängte, sondern nur in den inzwischen erworbenen Gebieten und da in Kraft trat, wo die Städteordnung von 1808 nicht galt; unterm 31. 10. 1841 erging eine Landgemeindeordnung für Westfalen, und unterm 23. 7. 1845 eine gemeinsame Gemeindeordnung für die Städte und Landgemeinden der Rheinprovinz, welche die bis dahin hier in Kraft verbliebene französische Gesetzgebung beseitigte und zum erstenmal das Dreiklassenwahlsystem einführte.

III. Dann brachten die Bewegungen des Jahres 1848 wieder die Gemeindegesetzgebung in Fluß. In Preußen erging unterm 11. 3. 1850 eine Gemeindeordnung, die im ganzen Staate und in allen Gemeinden gelten wollte. Auch in Preußen sollte jetzt die bislang festgehaltene Unterscheidung zwischen Stadt und Land fallen gelassen werden; allein zur völlig gleichartigen Organisation aller Gemeinden konnte man sich doch nicht entschließen, und so brachte die Gemeindeordnung eine kompliziertere und eine einfachere Organisation für die an Seelenzahl größeren und kleineren Gemeinden. Im übrigen stellte sie neue Grundsätze über die Gemeindeangehörigkeit auf (s. unten S. 245). Sie führte weiter allgemein das Dreiklassenwahlsystem ein und erweiterte die Staatsaufsicht, die jedoch regelmäßig von zum Teil aus Ehrenbeamten bestehenden Kollegien (Kreisausschüsse, Bezirksräte) geübt werden sollte. Allein diese Gemeindeordnung kam nur sehr sporadisch zur Ausführung. Verschiedene Umstände und nicht zuletzt die Erkenntnis, daß die gleichmäßige Regelung des Gemeindewesens für alle Gemeinden des ganzen preußischen Staates nicht den großen provinziellen Verschiedenheiten und die arithmetische Unterscheidung von großen und kleinen Gemeinden nicht dem durch geschichtliche Entwickelung und wirtschaftliche Verhältnisse begründeten Unterschiede zwischen Stadt- und Landgemeinden gerecht werden könne, veranlaßten zunächst die Sistierung ihrer weiteren Einführung und dann ihre Aufhebung durch Gesetz v. 24. 5. 1853. Es ergingen nunmehr für die einzelnen Teile des Staates besondere und für Stadt und Land verschiedene Gemeindeordnungen. Nämlich die noch heute geltenden Städteordnungen für die östlichen Provinzen mit Ausnahme von Neu-Vorpommern und Rügen v. 30. 5. 1853, für Westfalen v. 19. 3. und für die Rheinprovinz v. 15. 5. 1856, welche sich im wesentlichen an die Gemeindeordnung v. 1850 anschlossen; ferner ein Gesetz betr. die Verfassung der Städte in Neu-Vorpommern und Rügen v. 31. 5. 1853, welches für diese im wesentlichen die durch spezielle Rezesse bestimmten Sonderverfassungen aufrechterhielt. Für die Landgemeinden wurde in Westfalen eine neue Gemeindeordnung unterm 19. 3. 1856 erlassen, in der Rheinprovinz die Gemeindeordnung von 1845 in der ihr durch eine Novelle v. 15. 5. 1856 gegebenen Fassung wieder in Kraft gesetzt, womit auch diese den Charakter einer ausschließlichen Landgemeindeordnung erhielt; in den östlichen Provinzen dagegen blieb die alte ländliche Gemeindeverfassung bestehen, nur einige notwendige Ergänzungen und Klarstellungen des geltenden Rechtes brachte ein Gesetz v. 14. 4. 1856.

Auch in zahlreichen anderen Staaten veranlaßte die liberale Strömung der Jahre 1848 bis 1850 den Erlaß neuer Gemeindeordnungen, die jedoch alle das Schicksal der preußischen von 1850 teilten, d. h. im Laufe der fünfziger Jahre wieder beseitigt oder doch wesentlich abgeändert wurden. Hierher gehören besonders die ersten allgemeinen hannoverschen Gemeindegesetze, die Städteordnung v. 1. 5. 1851 und die Landgemeindeordnung v. 4. 5. 1852, an deren Stelle dann die noch heute geltende Städteordnung vom 24. 6. 1858 und die Landgemeindeordnung v. 28. 4. 1859 getreten sind.

IV. In Preußen war in der Folgezeit die nächste Veranlassung zur Emanation neuer Gemeindegesetze der Erwerb der neuen Provinzen. Grundsätzlich ließ man hier allerdings zunächst das vorgefundene Gemeinderecht bestehen. Unhaltbar schienen jedoch die unklaren, teils veralteten Rechtsverhältnisse in Schleswig-Holstein und die Verfassungseinrichtungen Frankfurts a. M., welche auf den ehemals staatlichen Charakter der Stadt zugeschnitten waren. Daher

wurde unterm 25. 3. 1867 eine Städteordnung für Frankfurt a. M. und unterm 14. 4. 1869 eine für Schleswig-Holstein, beide beruhend auf der Städteordnung v. 1853, erlassen, und durch eine Vdg. v. 22. 9. 1867 wurden in engem Anschluß an das Gesetz v. 14. 4. 1856 auch die ländlichen Verfassungsverhältnisse Schleswig-Holsteins neu geregelt. Dann folgten umfassende Gemeindegesetze erst wieder im letzten Jahrzehnte des 19. Jahrhunderts. Die Reihe dieser eröffnete eine Städteordnung für den Regierungsbezirk Wiesbaden v. 8. 6. 1891. Es folgte die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen v. 4. 8. 1891, welche die vielen Unklarheiten, die im Gemeinderechte dieser Gebiete dadurch entstanden waren, daß dasselbe sich aus überall, teils in älteren, teils in neueren Gesetzen zerstreuten Bestimmungen zusammensetzte, beseitigte und eine einheitliche Gemeindeverfassung für das große östliche Rechtsgebiet schuf, die ebenbürtig den Landgemeindeverfassungen der westlichen Rechtsgebiete zur Seite trat. Diese Landgemeindeordnung ist dann weiter mit einigen Abänderungen durch Gesetz v. 4. 7. 1892 in Schleswig-Holstein, durch Gesetz v. 4. 8. 1897 in Hessen-Nassau und durch Gesetz v. 2. 7. 1900 auch in den hohenzollernschen Lande eingeführt. In Hessen-Nassau endlich wurde mit der Reform der Verfassung der Landgemeinden auch eine des Städterechtes verbunden; unter Aufhebung der Wiesbadener Städteordnung v. 1891 und des im Regierungsbezirke Kassel bis dahin in Geltung gebliebenen kurhessischen Gemeinderechtes wurde unterm 4. 8. 1897 eine einheitliche Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau mit Ausschluß Frankfurts erlassen, die wiederum durchaus auf der Städteordnung v. 1853 basiert. So ist nach und nach die zunächst für den Osten bestimmte Gemeindegesetzgebung auf den größten Teil des preußischen Staates ausgedehnt worden; nur in Hannover gilt noch ein in vielen grundsätzlichen Punkten abweichendes Gemeinderecht aus vorpreußischer Zeit.

In der Mehrzahl der Mittelstaaten wurden neue Gemeindeordnungen Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre durch die mit der reichsgesetzlichen Einführung der Gewerbefreiheit, Freizügigkeit, Aufhebung der Verehelichungsbeschränkungen und anderweiten Fundierung der Armenpflege zusammenhängenden Verschiebungen im wirtschaftlichen und sozialen Leben veranlaßt. Sie machten, entsprechend der liberalisierenden Tendenz der Zeit, erhebliche Zugeständnisse an die Selbständigkeit der Gemeinden, beschränkten und normierten genau die staatlichen Aufsichtsbefugnisse, erweiterten die Rechte der Gemeindebürger und auch den Kreis der Bürgerschaft. So ergingen vor allem in Bayern die beiden Gemeindeordnungen für die Landesteile diesseits des Rheines und die Pfalz v. 29. 4. 1869, in Sachsen zwei Städteordnungen und eine Landgemeindeordnung v. 24. 4. 1873, in Baden ein die Gesetze von 1831 abänderndes Gesetz v. 14. 5. 1870 und die sog. Städteordnung v. 24. 6. 1874, welche ohne wesentliche Änderung der Verfassungsorganisation für die größten Städte des Landes den Boden der alten Bürgergemeinde verließ und zum Grundsatze der Einwohnergemeinde (unten S. 245) überging, der dann 1890 und 1896 für alle Gemeinden des Landes anerkannt wurde, in Hessen eine Städte- und eine Landgemeindeordnung v. 13. und 15. 6. 1874, an deren Stelle jetzt Gesetze v. 8. 7. 1911 getreten sind. Nur in Württemberg wurde das ältere Gemeinderecht nicht reformiert; erst in allerneuester Zeit, unterm 28. 7. 1906, ist hier eine umfassende neue Gemeindeordnung ergangen, aber auch die Bedeutung dieser ist wesentlich eine formale: Zusammenfassung des in verschiedenen Gesetzen zerstreuten Gemeinderechtes zu einer planmäßigen Kodifikation.

Übrigens bilden die im vorangehenden genannten Gemeindeordnungen nur die wichtigste Grundlage der geltenden Organisation, die meisten von ihnen sind bereits wieder in einzelnen Punkten abgeändert oder durch Spezialgesetze, betr. das Bürgerrecht, das Wahlverfahren, die Kommunalbeamten u. a., ergänzt. Eine Übersicht über alle diese zurzeit geltenden Gesetze sowie auch über die Gemeindegesetzgebung der Kleinstaaten gibt Meyer-Anschütz S. 373 ff. Anm. In Elsaß-Lothringen ist das Gemeinderecht im Anschluß an die überkommenen französischen Einrichtungen neu geordnet worden durch Gemeindeordnung v. 6. 6. 1895.

b) Das geltende Gemeinderecht.

Literatur zu den §§ 14—18: Loening §§ 33—39; Meyer-Anschütz §§ 111—113. Speziell für Preußen: Schoen, Recht der Kommunalverbände in Preußen, §§ 18—54, 95—100; Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen, Berlin 1902; Leidig, Preußisches Stadtrecht, Berlin 1891; Jebens, Die Stadtverordneten (2), Berlin 1905; für Bayern: v. Seydel,

St. R. §§ 154—168; für die anderen Staaten die Bearbeitungen ihres StR. in „Das öffentliche Recht der Gegenwart", s. oben S. 230; vgl. auch Art. „Gemeinde" v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. 2.

§ 14. Die Ortsgemeinde und ihre Grundlagen.

I. Die Ortsgemeinden sind die untersten Kommunalverbände. Ihnen liegt die lokale Verwirklichung der politischen Aufgaben ob. Aus dieser Zweckbestimmung der Gemeinden erklärt sich, daß das ganze Staatsgebiet in Gemeinden gegliedert ist, und daß die neueren Gemeindeordnungen bestimmen, jedes Grundstück müsse einer Gemeinde angehören. Außerhalb des Gemeindeverbandes stehen nur die sog. selbständigen Gutsbezirke (siehe unten § 17), ferner im rechtsrheinischen Bayern Grundstücke, auf denen sich keine bleibenden Niederlassungen befinden, Waldungen, Seen usw. (GemO. Art. 3) und in Baden die sog. abgesonderten Gemarkungen, die jedoch eine der gemeindlichen nachgebildete Organisation erhalten haben (G. v. 23. 6. 1892) und auch juristische Persönlichkeit besitzen (Walz, Bad. St.R. 191).

II. Die Unterscheidung von Stadt- und Landgemeinden hat eine rechtliche Bedeutung nur da, wo auf verschiedenen Prinzipien beruhende Gemeindeordnungen erlassen sind. Die Frage aber, auf welche Gemeinden hier die Städteordnung Anwendung findet, und welche daher Städte im Rechtssinne sind, wird von den Städteordnungen gewöhnlich dahin beantwortet, daß sie in den Gemeinden gelten wollen, die zur Zeit ihres Erlasses eine städtische Verfassung hatten; seltener ist die Geltung der Städteordnung lediglich an eine bestimmte Einwohnerzahl geknüpft (Hessen) oder auf bestimmte genannte Gemeinden beschränkt (Reg.-Bez. Wiesbaden, StO. Hess.-Nass. § 1). Der Übergang von einer Gemeindeverfassung zur anderen ist meist vorgesehen; er wird überall vollzogen durch staatliche Anordnung. — Einzelne, namentlich süddeutsche Gemeindeordnungen unterscheiden als eine besondere Art von Gemeinden noch die aus mehreren Ortschaften zusammengesetzten Gemeinden und regeln die Organisation dieser dann insofern besonders, als sie Teile der Gemeindeverwaltung besonderen Ortschaftsorganen übertragen.

III. Die Gemeinde hat ebenso wie der Staat eine doppelte Grundlage, eine dingliche und eine persönliche. Jene ist die Gemarkung oder der Gemeindebezirk, d. i. derjenige Teil des Staatsgebietes, innerhalb dessen die Gemeindegewalt ihre öffentlichrechtlichen Funktionen ausübt. Abänderungen des Gemeindebezirkes, die regulär andere Gemeinden oder Gutsbezirke mittreffen (Umkommunalisierung), erfolgen durch staatliche Anordnung, die regelmäßig nur eine gutachtliche Anhörung der beteiligten Verbände, seltener deren Zustimmung voraussetzt. Zur völligen Auflösung wie zur Neubildung von Gemeinden ist meistens eine landesherrliche Anordnung, nach einzelnen GemOrdngn. sogar ein Gesetz notwendig.

IV. Die persönliche Grundlage der Gemeinde sind die Gemeindemitglieder, d. h. diejenigen Personen, die durch einen besonderen Kreis von Rechten und Pflichten mit ihr verbunden sind. Seit dem Mittelalter wurden gewöhnlich zwei Klassen solcher Gemeindemitglieder unterschieden, die Gemeindeangehörigen (Heimatsberechtigte, Beisassen) und die durch ein Mehr von Rechten und Pflichten aus diesen sich heraushebenden Bürger. Die Gemeindeangehörigkeit, auch Heimatsrecht genannt, gewährte das Recht, sich in der Gemeinde niederzulassen, zu verheiraten, Grundeigentum zu erwerben, Gewerbe zu betreiben, die Gemeindeanstalten zu benutzen und im Falle der Verarmung eine Unterstützung von der Gemeinde zu verlangen. Sie verpflichtete zur Teilnahme an den Gemeindelasten. Sie wurde erworben durch Geburt, Anstellung, Verheiratung, Aufnahme seitens der Gemeinde. Da sie weitgehende Ansprüche gegen die Gemeinde gab, konnte diese Eheschließungen, durch die die Gemeindeangehörigkeit entstand, verhindern und Fremden die Aufnahme beliebig verweigern, oder war doch nur dann verpflichtet, sie zu gewähren, wenn sie ihr nach der Persönlichkeit und den Vermögensverhältnissen des Petenten nicht zum Schaden gereichen konnte. Das Bürgerrecht gab außer den im Heimatsrechte enthaltenen Rechten das Recht auf Teilnahme an der Bildung der Gemeindeorgane und an den Nutzungen des Gemeindegutes und verpflichtete in späterer Zeit zur Übernahme von Gemeindeämtern. Es wurde erworben entweder durch besondere Verleihung seitens der Gemeinde oder trat für die Heimatsberechtigten auch ohne solche ein bei Vorhandensein bestimmter Erfordernisse (männliches Geschlecht, bestimmtes Alter, Besitz eines Grundstückes u. a.).

Diese Grundsätze über die Gemeindemitgliedschaft sind zuerst aufgegeben in Frankreich durch die Revolutionsgesetzgebung von 1789. Diese löste das Recht der Niederlassung und Verehelichung, des Grunderwerbes und Gewerbebetriebes wie den Anspruch auf Armenunterstützung von der Gemeindeangehörigkeit völlig los und knüpfte den Erwerb dieser an die Tatsache der Niederlassung und ihren Verlust an die der Aufgabe des Domizils in der Gemeinde. Zu demselben Resultate gelangte dann die Gesetzgebung in Preußen in der Gemeindeordnung von 1850, nachdem hier in Übereinstimmung mit der bereits von der Stein-Hardenbergischen Reformgesetzgebung anerkannten Freiheit des Grundeigentumserwerbes und der Gewerbefreiheit schon die Städteordnung von 1831 jeden Zusammenhang zwischen der Gemeindeangehörigkeit und dem Rechte, Grundstücke zu erwerben und Gewerbe zu betreiben, aufgehoben und ein Gesetz v. 31. 12. 1842 auch den Anspruch auf Armenunterstützung, der schon nach dem Allgemeinen Landrechte nicht mehr unbedingt die Gemeindeangehörigkeit voraussetzte, ganz von dieser gelöst hatte. Andere deutsche Staaten haben erst infolge der Reichsgesetzgebung, welche unter Ausdehnung der preußischen Grundsätze auf das Reichsgebiet überall in diesem für den Erwerb von Grundbesitz, den Gewerbebetrieb, für Aufenthalt und Niederlassung die Bedingung der Gemeindeangehörigkeit beseitigte, die Verehelichung ohne Rücksicht auf diese gestattet und den Anspruch auf Armenunterstützung lediglich aus dem Aufenthalte an einem Orte entstehen läßt, mit den alten Grundsätzen gebrochen. Durch diese Reichsgesetzgebung verlor das Heimatsrecht fast alle Bedeutung[1]. Daher haben sämtliche neueren Gemeindeordnungen es auch fallen gelassen. Sie erklären, ebenso wie die preußische Gesetzgebung, alle Einwohner der Gemeinde für Gemeindeangehörige oder -mitglieder und legen allen Einwohnern das Recht bei, die öffentlichen Gemeindeanstalten zu benutzen, wie sie sie andererseits verpflichten — bei längerem als dreimonatlichem Aufenthalte (RG. v. 1. 11. 1867 § 8) —, an den Gemeindelasten teilzunehmen. Sie lassen die Gemeinde angehörigkeit verloren gehen mit der Aufgabe des Wohnsitzes in der Gemeinde. Dagegen hat das Bürgerrecht seine alte Bedeutung im wesentlichen gewahrt. Es umfaßt noch heute das aktive und passive Wahlrecht zu den Gemeindeämtern wie die Pflicht, Ehrenämter in der Gemeinde zu übernehmen, und ist vielfach auch noch die Voraussetzung für die Teilnahme an den Gemeindenutzungen geblieben. Daher haben auch die modernen Gemeindeordnungen regelmäßig den Begriff des Bürgerrechtes beibehalten (wo er fehlt, wie besonders in Elsaß-Lothringen, werden Einwohner und Wahlberechtigte unterschieden). Auch der Erwerb des Bürgerrechtes vollzieht sich in vielen Gebieten noch nach alten Grundsätzen, d. h. durch Abstammung, Verehelichung, Aufnahme oder Anstellung (z. B. Württemberg, Hessen, Kgr. Sachsen rev. StO., Hannover StO., S.-Weimar). Im größten Teile Deutschlands haben die Gemeindegesetzgebungen jedoch dieses System der geschlossenen Bürgergemeinde aufgegeben und sind zum System der sog. Einwohnergemeinde übergegangen, indem sie jeden Einwohner der Gemeinde ohne weiteres Bürger werden lassen, sobald bestimmte Voraussetzungen, wie männliches Geschlecht, bestimmtes Alter, Selbständigkeit, Zensur u. a., bei ihm zutreffen (so besonders Preußen außer Hannover; Oldenburg, Baden in den Gemeinden, in denen die Städteordnung gilt; über die eigenartigen Verhältnisse in den anderen badischen Gemeinden, für die man allerdings auch zur Einwohnergemeinde übergegangen ist, dabei aber doch die alte Bürgergemeinschaft mit besonderen Berechtigungen beibehalten hat, s. Walz, StR. 175, 177 ff.). In den Gebieten der Bürgergemeinde ist überall Fremden unter bestimmten Voraussetzungen ein Recht auf Aufnahme gegeben, wie umgekehrt in ihnen auch bisweilen eine Verpflichtung zum Erwerbe des Bürgerrechtes statuiert ist (Hannover StO., Sachsen St.O). Ein drittes in der älteren Gesetzgebung Norddeutschlands für die Landgemeinden anerkanntes System, welches die Eigenschaft dieser als wirtschaftlicher Verbände der Grundbesitzer zu wahren sucht, indem nach ihm alle Grundbesitzer der Gemeinde, auch Frauen, unselbständige und juristische Personen und auch Personen, die nicht in der Gemeinde wohnen, Gemeindebürger sind (Grundbesitzergemeinde), steht heute nur mehr noch in wenigen Gebieten (Hannover, Königreich Sachsen) in Geltung, und auch hier nicht in seiner reinen Form, indem außer den Grundbesitzern noch andere zu den Bürgern gehören. Für die Aufnahme in den Bürger-

[1] ausgenommen in Bayern, wo die RG. über die pol. Beschränkungen der Eheschließung v. 4. 5. 1868 und über den Unterstützungswohnsitz v. 6. 6. 1870/30. 5. 1908 bislang nicht eingeführt sind; allein auch hier wird das Heimatsrecht jetzt seine alte Bedeutung verlieren, indem das UWG. gemäß RG. 30. 6. 1913 auch in Bayern in Kraft tritt.

verband oder im Gebiete der Einwohnergemeinde beim Erwerbe des Bürgerrechtes kann nach den meisten Gemeindeordnungen ein Bürgerrechtsgeld, für die Zulassung zur Teilnahme an den Bürgernutzungen ein Einkaufsgeld erhoben werden. Der Verlust des Bürgerrechtes tritt im Gebiete der Einwohnergemeinde ein, sobald eines der zur Erlangung desselben vorgeschriebenen Erfordernisse bei dem bisher Berechtigten fortfällt, im Gebiete der Bürgergemeinde aus bestimmten in den Gesetzen fixierten Gründen, regelmäßig jedoch nicht schon mit der Verlegung des Wohnsitzes aus der Gemeinde. Forensen, d. s. Personen, welche nicht in der Gemeinde wohnen, in ihr aber Grundbesitz oder gewerbliche Betriebe haben, sind, soweit nicht das System der Grundbesitzergemeinde gilt, nicht Gemeindeangehörige, aber sie werden doch in einzelnen Beziehungen als solche betrachtet; sie unterliegen überall der Besteuerungsgewalt der Forensalgemeinde und sind bisweilen in dieser auch stimmberechtigt. Ebenso wie die Forensen werden die juristischen Personen behandelt, die in der Gemeinde ihren Sitz haben (z. B. Preußen östl. Prov. StO. § 8, L.GO. § 45).

§ 15. Die Organe der Ortsgemeinden.

I. Überall haben die Gemeinden einen Gemeindevorstand, eine Gemeindevertretung und Gemeindebeamte im engeren Sinn. Aus der Möglichkeit einer verschiedenen Gestaltung der beiden erstgenannten Organe ergeben sich die verschiedenen vorhandenen Verfassungstypen. Der Gemeindevorstand kann bureaumäßig oder kollegialisch organisiert, die Gemeindevertretung kann sich darstellen als Gemeindeversammlung oder als Gemeindevertretung im engeren Sinne (Gemeindeausschuß).

II. In den Rechtsgebieten, in welchen für die Städte eine andere Verfassungsform gilt als für die Landgemeinden (Preußen außer der Rheinprovinz, rechtsrheinisches Bayern, Kgr. Sachsen, Sachsen-Altenburg, Koburg-Gotha, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Schaumburg-Lippe), ist die typische Form der Stadtverfassung die, daß der Gemeindevorstand kollegialisch organisiert ist und neben ihm eine gewählte Gemeindevertretung besteht. Jener setzt sich zusammen aus einem Bürgermeister als Vorsitzenden, dessen Stellvertreter (Beigeordneter, zweiter Bürgermeister) und der erforderlichen Anzahl von Stadträten. Seine Mitglieder werden regelmäßig von der Gemeindevertretung, vereinzelt auch von der Gesamtheit der stimmfähigen Bürger oder einem aus Magistratsmitgliedern und Gemeindevertretern gebildeten Wahlkollegium (Hannover, Schleswig-Holstein) gewählt. Die Gemeindevertretung, deren Mitgliederzahl sich nach gesetzlicher Vorschrift nach der Größe der Städte abstuft, geht überall aus Wahlen aller stimmfähigen Bürger hervor; ihren Vorsitzenden wählt sie sich selbst aus ihrer Mitte. Beide Kollegien beraten und beschließen regelmäßig selbständig, jedoch haben mehrere Gemeindeordnungen auch gemeinschaftliche Sitzungen als Regel oder doch für besondere Fälle vorgeschrieben (Hannover, Schleswig-Holstein, Bayern). Im Gegensatze hierzu haben die Landgemeinden in diesen Rechtsgebieten, außer in Bayern, wo auch der ländliche Gemeindevorstand ein kollegialischer ist, grundsätzlich einen bureaumäßig organisierten Gemeindevorstand, bestehend aus dem Gemeindevorsteher (Schulze, Bürgermeister) und einem oder mehreren diesem zur Hilfeleistung und Stellvertretung beigegebenen Schöffen; und die Gemeindevertretung ist in den Landgemeinden die Versammlung aller Gemeindebürger, die auch vom Gemeindevorsteher berufen und geleitet wird. Es sind nun jedoch in den meisten Rechtsgebieten auch Abweichungen von diesen beiden Verfassungstypen vorgesehen: Für kleine Städte ist bisweilen ein bureaumäßig organisierter Gemeindevorstand vorgeschrieben, wie ihn die Landgemeinden haben (Kgr. Sachsen), oder es ist kleineren (Preußen östl. Prov.) oder auch größeren (Westfalen, Schleswig-Holstein, Kgr. Sachsen) Städten doch gestattet, einen solchen einzuführen. Umgekehrt ist für größere Landgemeinden vielfach eine gewählte Gemeindevertretung (Preußen östl. Prov., Westfalen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau), vereinzelt (Hessen-Nassau) auch ein kollegialischer Gemeindevorstand gesetzlich angeordnet, oder es ist ihnen doch die Einführung einer solchen prinzipiell städtischen Organisation freigegeben.

In denjenigen Gebieten, in welchen für Stadt- und Landgemeinden die gleiche Verfassungsform gilt (Elsaß-Lothringen, Rheinprovinz, bayrische Pfalz, Württemberg, Baden, Großh. Hessen, Waldeck, die oben nicht gen. thüringischen Staaten),

ist die Gemeindevertretung, abgesehen von kleinen Gemeinden, überall ein gewählter Bürgerausschuß (in den Städten der Rheinprovinz Stadtverordnetenversammlung, in Elsaß-Lothringen Gemeinderat genannt). Der Gemeindevorstand ist in Württemberg und Baden kollegialisch (Gemeinderat, Stadtrat), in den anderen Gebieten unter dem nachwirkenden Einflusse der französischen Gesetzgebung durchweg bureaumäßig organisiert, wobei allerdings in der Rheinprovinz und Hessen den Städten die Befugnis beigelegt ist, statutarisch die kollegialische Magistratsverfassung einzuführen. Die Mitglieder des Gemeindevorstandes werden gewählt; nur in Elsaß-Lothringen werden nach französischem Grundsatze der Bürgermeister und die Beigeordneten staatlich ernannt.

Über die Wahl zur Gemeindevertretung und das Stimmrecht in der Gemeindeversammlung gelten in den verschiedenen Rechtsgebieten außerordentlich verschiedene Bestimmungen. Wahl- bzw. stimmberechtigt sind überall die Gemeindebürger, nach manchen Gemeindeordnungen noch weitere Kreise der Einwohner, auch Forensen und juristische Personen, die bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Das Wahl- und Stimmrecht ist bald ein gleiches, so daß die Stimme jedes Berechtigten den gleichen Wert hat, bald ein ungleiches; dieses da, wo das Dreiklassenwahlsystem gilt (bes. in Preußen außer Hannover, Frankfurt a. M. u. Schleswig-Holstein StO. und in Baden), wo das Stimmrecht abgestuft ist nach Maßgabe der Steuerzahlung oder in Landgemeinden nach Art und Maß des Grundbesitzes (LGO. östl. Provinzen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau, Westfalen, Hannover), und wo die Proportionalwahl eingeführt ist (Württemberg).

III. Rechtlicher Charakter und Zuständigkeit des Gemeindevorstandes und der Gemeindevertretung. Der Gemeindevorstand ist eine Behörde, seine Mitglieder sind Beamte der Gemeinde. Die Gemeindevertretung hat keinen behördlichen Charakter; sie ist eine politische Körperschaft, ihre Mitglieder sind keine Beamte. Der Gemeindevorstand hat die Leitung der ganzen Gemeindeverwaltung, die Ausübung der obrigkeitlichen Funktionen in der Gemeinde und die Vertretung der Gemeinde nach außen. Die Gemeindevertretung ist ein lediglich beschließendes und den Gemeindevorstand kontrollierendes Organ; ihr fehlt jede Exekutive, alle ihre Beschlüsse bedürfen der Ausführung durch den Gemeindevorstand. Hinsichtlich der beschließenden Kompetenz der Gemeindevertretung bestehen zwei Systeme. Nach dem einen, welches namentlich in Preußen (außer Hannover) gilt, hat sie über alle Angelegenheiten Beschluß zu fassen, die nicht ausdrücklich dem Gemeindevorstande überwiesen sind. Nach dem anderen, das von den meisten außerpreußischen Gesetzgebungen angenommen ist, hat sie nur über die im Gesetze ausdrücklich aufgezählten Angelegenheiten (es kehren regelmäßig wieder: Erlaß von Statuten, Feststellung des Etats, Auferlegung von Steuern, Aufnahme von Darlehen, Veräußerung und Erwerb von Grundeigentum und andere wichtige Akte der Vermögensverwaltung) zu beschließen, während alle anderen vom Vorstande allein zu entscheiden sind. Das Verhältnis der beiden Gemeindeorgane zueinander ist da, wo der Gemeindevorstand kollegialisch ist, unbedingt das der Koordination. Der Gemeindevorstand hat daher hier auch nur die Beschlüsse der Gemeindevertretung auszuführen, denen er zustimmt; verweigert er seine Zustimmung, so hat nach den meisten Gesetzen für den Fall, daß die Angelegenheit nicht auf sich beruhen kann, die Aufsichtsbehörde zu entscheiden. Wo der Gemeindevorstand dagegen bureaumäßig organisiert und der Gemeindevorsteher auch Vorsitzender der Gemeindevertretung ist, hat er, außer in Elsaß-Lothringen, eine unselbständigere Stellung dieser gegenüber. Er hat kein Recht der Zustimmung zu ihren Beschlüssen, kann diese vielmehr nur wegen Verletzung des Gemeindeinteresses und wegen Rechtswidrigkeit (Rheinprovinz StO. u. LGO.; östliche Provinzen, Schleswig-Holstein, Hessen-Nassau, Westfalen LGO.) oder auch nur wegen Rechtswidrigkeit (Hessen StO. u. LGO.) beanstanden und die Entscheidung der Aufsichtsbehörde herbeiführen.

IV. In größeren Städten werden außer den beiden unmittelbaren Gemeindeorganen noch niedere Gemeindebehörden bestellt, Verwaltungsausschüsse oder Deputationen und Bezirksvorsteher. Jene werden entweder zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Verwaltungszweige (z. B. des Schulwesens, Armenwesens) oder zur Erledigung vorübergehender Aufträge bestellt und aus Mitgliedern der städtischen Kollegien und anderen Bürgern zusammengesetzt. Die Bezirksvorsteher dagegen werden für örtliche Bezirke (Distrikte, Quartiere) angestellt, in welche die großen Städte für Verwaltungs-

zwecke eingeteilt werden, und mit der Wahrnehmung lokaler Geschäfte wie Aufsicht über Straßen, Brücken, Brunnen, betraut. Die Ausschüsse wie die Bezirksvorsteher sind Hilfsorgane des Stadtvorstandes und fungieren unter dessen Leitung und Aufsicht.

V. In allen größeren Gemeinden erfordert die Verwaltung außer den vorgenannten Gemeindebehörden noch ein weiteres Beamtenpersonal, Gemeindeschreiber, -einnehmer, Bureau-, Polizeibeamte. Dieses steht überall unter dem Gemeindevorstande, von dem es auch selbständig oder unter Mitwirkung der Gemeindevertretung angestellt wird. Der Begriff „Gemeindebeamte" umfaßt an sich alle in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisse zur Gemeinde Angestellten, also auch die Mitglieder des Gemeindevorstandes; gewöhnlich werden als Gemeindebeamte jedoch nur die dem Gemeindevorstande untergeordneten Beamten (d. s. außer den hier eben genannten besonders die Bezirksvorsteher und Mitglieder der Verwaltungsausschüsse) bezeichnet.

VI. Die Stellen und Ämter in der Gemeindeverwaltung sind teils besoldete, teils Ehrenämter, und zwar überwiegen überall die Ehrenämter. Unentgeltlich sind zu versehen die meisten Stellen im Gemeindevorstande sowie alle Stellen in der Gemeindevertretung und in den Verwaltungsausschüssen, und auch das Amt der Bezirksvorsteher. Besoldete Ämter sind nach den meisten Gemeindegesetzen nur die Stellen der städtischen Bürgermeister (für die der ländlichen Gemeindevorsteher gelten verschiedene Grundsätze), ferner die Ämter der unteren Gemeindebeamten und in größeren Städten noch einige Magistrats- oder Beigeordnetenstellen. Die unbesoldeten Stellen sind nach den meisten Gemeindeordnungen auf bestimmte Zeit (3, 6, 9, 12 Jahre) zu besetzen, die besoldeten Beamten können gewöhnlich nach Wahl der Gemeinde auf bestimmte Zeit oder auf Lebenszeit, untere Gemeindebedienstete vielfach auch auf Kündigung berufen werden; das positive Recht enthält zahlreiche Verschiedenheiten. Zu den Ehrenämtern können nur Bürger der Gemeinden herangezogen werden. Diese sind, sofern ihnen nicht ein gesetzlich vorgesehener Ablehnungsgrund (Alter, Krankheit, häufige Abwesenheit vom Wohnorte, Verwaltung eines unmittelbaren Staatsamtes, ärztliche Praxis u. a.) zur Seite steht, verpflichtet, sie zu übernehmen und die gesetzlich bestimmte Zeit hindurch zu versehen; unbegründete Ablehnung oder vorzeitige Niederlegung des Ehrenamtes macht straffällig (zeitweiser Ausschluß von der Ausübung des Bürgerrechtes, stärkere Heranziehung zu den Gemeindeabgaben). Nur in Elsaß-Lothringen und in der Pfalz besteht nach den Grundsätzen des französischen Rechtes keine Pflicht der Bürger, Gemeindeehrenämter zu übernehmen.

VII. Die Disziplinargewalt über die Gemeindebeamten wird durch Staatsbehörden, vielfach durch die Verwaltungsgerichte ausgeübt. Von den meisten Gesetzgebungen ist jedoch auch dem Bürgermeister eine auf die Verhängung einzelner Ordnungsstrafen beschränkte Disziplinarstrafgewalt gegenüber den anderen Mitgliedern des Gemeindevorstandes und den unteren Gemeindebeamten beigelegt.

§ 16. Der Wirkungskreis der Ortsgemeinden

ist teils ein obligatorischer, teils ein fakultativer. Ein großer Kreis öffentlicher Aufgaben ist ihnen gesetzlich derart überwiesen, daß sie zu ihrer Verrichtung verpflichtet sind und eventuell vom Staate zwangsweise angehalten werden können; über diese Aufgaben hinaus aber können alle Gemeinden noch weitere freiwillig übernehmen. Der Schwerpunkt aller Gemeindetätigkeit liegt auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, ihm gehören alle fakultativen und der größte Teil der obligatorischen Gemeindeaufgaben an, nur wenige der Gemeinde überwiesene Geschäfte fallen in das Gebiet der Militär- und Staatsfinanzverwaltung (Sorge für ordentliche Gewährung der Naturalleistungen im Frieden durch die Gemeindeangehörigen, Prästierung der sog. Kriegsleistungen; Teilnahme an Veranlagung und Erhebung der Staatssteuern). Der Kreis der möglichen fakultativen Gemeindeaufgaben läßt sich nur dahin bestimmen, daß die Gemeinden alle Anstalten und Einrichtungen ins Leben rufen können, die die wirtschaftliche und geistige Entwickelung der Gemeindeglieder fördern, wie Wasser-, Lichtversorgung, Schlachthäuser, höhere Schulen, öffentliche Sammlungen u. a. Zu den obligatorischen Aufgaben der Gemeinden gehören besonders die Verwaltung des Gemeindevermögens und -haushaltes,

durch welche die Gemeinden sich die Mittel erhalten und verschaffen, um ihren anderen Aufgaben zu genügen, und die Verwaltung der örtlichen Stiftungen. Weiter ist die Gemeinde als Ortsarmenverband die Hauptträgerin der Armenpflege, als Schulverband trägt sie die Lasten der Volksschule und ist an der Verwaltung dieser beteiligt, und auch auf dem Gebiete des öffentlichen Versicherungswesens sind ihr eine Reihe von einzelnen Aufgaben überwiesen (RVersO. §§ 628 f., 892 f., 809 ff., 825 ff. usw.). Auch an der Verwaltung der Ortspolizei sind regelmäßig die Gemeinden beteiligt. Als Selbstverwaltungsangelegenheit, d. h. zur selbständigen Verwaltung ist sie ihnen allerdings nur in Württemberg (GemO. Art. 8) und einigen kleineren Staaten, wie Braunschweig, Sachsen-Weimar, Sachsen-Koburg-Gotha, übertragen. In Preußen, Bayern, Sachsen, Baden usw. dagegen ist sie bestimmten Organen der Gemeinde, in Städten dem Bürgermeister (Preußen mit Ausnahme der Provinz Hannover, Baden, Hessen) oder dem Magistrate (rechtsrheinisches Bayern, Kgr. Sachsen, Provinz Hannover), in den Landgemeinden dem Gemeindevorsteher mit der Maßgabe überwiesen, daß diese sie als eine grundsätzlich vom Staate selbst wahrzunehmende Funktion, als Organe des Staates zu verwalten haben. Nur in einzelnen größeren Städten, in denen die Regierung auf Grund gesetzlicher Ermächtigungen (wie sie ihr besonders in Preußen [vgl. oben § 10 III a. E.], Baden, Hessen, Sachsen erteilt sind) die Polizeiverwaltung einer besonderen Staatsbehörde übertragen hat, und allgemein auf dem flachen Lande in Altpreußen, Schleswig-Holstein und Hannover, wo die Ortspolizei durch Amtsvorsteher bzw. durch die Landräte gehandhabt wird (oben § 10 III), fehlt auch diese organische Verbindung der Ortspolizei- mit der Gemeindeverwaltung.

Gerichtsbarkeit in weiterem Umfange üben die Gemeinden nur noch in Württemberg und Baden aus, wo die im GVG. § 14, 3 zugelassenen Gemeindegerichte eingerichtet sind. Wo sich sonst noch sog. Feldgerichte oder Dorfgerichte erhalten haben (Nassau, östl. Provinzen), haben diese lediglich unbedeutende, der freiwilligen Gerichtsbarkeit angehörige Kompetenzen. Zu einer weiteren Beteiligung der Gemeinden an der Rechtspflege hat allerdings wieder die Reichsgesetzgebung über Gewerbe- und Kaufmannsgerichte geführt; auch die auf Grund dieser errichteten Sondergerichte sind Gemeindeinstitute (RG. v. 29. 7. 1890. u. 6. 7. 1904 § 1).

Rechtsetzend endlich können die Gemeinden nur tätig werden durch Ausübung der ihnen eingeräumten Autonomie. Sie sind überall berechtigt, im Rahmen der Staatsgesetzgebung ihre Verfassung und Einrichtungen durch statutarische Vorschriften näher zu bestimmen. Solche Ortsstatuten sind von dem Gemeindevorstande und der Gemeindevertretung zu beschließen; sie bedürfen der staatlichen Bestätigung und sind in ortsüblicher Weise zu publizieren.

§ 17. Die selbständigen Gutsbezirke und die Verbindungen von Gemeinden und Gutsbezirken.

I. Selbständige Gutsbezirke[1] sind räumlich abgegrenzte Gebiete des platten Landes, deren Grund und Boden und deren Bewohner nicht durch einen Gemeindeverband zusammengehalten werden, sondern der obrigkeitlichen Gewalt des Besitzers des Gutes (Gutsherrn) unterstellt sind. Sie sind den Landgemeinden gleichgeordnete unterste Bezirke für die örtliche Verwaltung. Besonders zahlreich sind sie in Ost- und Norddeutschland (östliche Provinzen, Schleswig-Holstein, Kgr. Sachsen), sie werden seltener westlich der Elbe (Westfalen, Hannover, Reg.-Bez. Kassel) und fehlen ganz auf dem linken Rheinufer, in Nassau, Hessen und den Südstaaten. Ihrer Entstehung nach sind die heute vorhandenen Gutsbezirke teils alte Rittergüter, deren öffentlich rechtliche Stellung sich historisch entwickelt hat, teils Schöpfungen des modernen Staates, der sie durch Verwaltungsakt vom Gemeindeverbande eximiert hat. Neue Gutsbezirke können nur durch staatliche Anordnung gebildet werden, wie auch bestehende nur durch solche aufgelöst werden können. Der Gutsbezirk ist lediglich Bezirk für die Verwaltung, er ist kein Verband, hat (im Gegensatz zur Gemeinde) weder Vermögen noch Mitglieder. Der Gemeindeverband wird für den Gutsbezirk durch den Besitzer des Gutes ersetzt. Dieser ist dem Staate gegenüber für den

[1] Spezialliteratur: St. Genzmer, Entstehung und Rechtsverhältnisse der Gutsbezirke in den 7 östl. Prov. des Preußischen Staates, Berlin 1891: H. L. Hofmann, Die Rittergüter im Königreich Sachsen, Dresden 1901; Art. „Gutsbezirke" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb. 2.

Bereich des Gutsbezirkes zu allen den Pflichten und Leistungen verbunden, welche den Gemeinden für den Bereich ihres Gemeindebezirkes obliegen. Er hat daher die kommunalen Lasten im Gutsbezirke aus seinen Privatmitteln zu bestreiten und vereinigt gleichzeitig in sich die Kompetenzen der Gemeindeorgane. Als Vertreter des Gemeindevorstandes und Obrigkeit im Gutsbezirke heißt er Gutsvorsteher. Voraussetzung dafür, daß der Besitzer des Gutes die Gutsvorstehergeschäfte persönlich versieht, ist jedoch, daß er gewisse persönliche Eigenschaften hat, wie männliches Geschlecht, Reichsangehörigkeit, Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte, Nichtbefinden in Konkurs u. a. Fehlen ihm diese, so muß er sich einen befähigten Stellvertreter bestellen, was ihm auch freisteht in Fällen, wo er nicht persönlich verhindert ist. Als Gutsvorsteher ist der Besitzer des Gutes, ebenso wie der Gemeindevorsteher, Inhaber eines öffentlichen Amtes und kann daher ebenso wie dieser disziplinarisch zur Erfüllung seiner Pflichten angehalten werden.

II. Mehrere Nachbargemeinden, wie auch solche und Gutsbezirke, können zur Besorgung gemeinsamer Angelegenheiten vereinigt werden. Diese Vereinigung kann erfolgen: 1. behufs gemeinsamer Verwaltung bestimmter einzelner kommunaler Angelegenheiten, als z. B. Unterhaltung der Nachbarwege, Anlage von Wasserleitungen, Feuerlöschwesen, Feld- und Flurschutz, oder 2. so, daß die vereinigten Gemeinden einen neuen Kommunalverband bilden, dessen Wirkungskreis alle Angelegenheiten umfaßt, an denen die zu ihm gehörigen Gemeinden ein gemeinsames Interesse haben. Vereinigungen der ersteren Art werden Zweckverbände, solche der letzteren Samtgemeinden genannt. Die Vereinigung zu Zweckverbänden (in Preußen jetzt durch ein besonderes Zweckverbandsgesetz v. 19. 7. 1911 geregelt) ist den Gemeinden im allgemeinen freigegeben. Sie erfolgt durch deren freiwilliges Übereinkommen und Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Im öffentlichen Interesse können jedoch auch zwangsweise von der Regierung solche Verbände gebildet werden. Die Zweckverbände sind an sich lediglich Sozietäten, die Rechte öffentlicher Körperschaften erlangen sie nur durch besondere Verleihung. Ihre Organisation ist nach dem Vorbilde der der Gemeinde zu gestalten (Verbandsvorsteher, -ausschuß); das Nähere über sie wie auch über die Aufbringung der zu den gemeinsamen Ausgaben erforderlichen Mittel ist in einem Statute zu bestimmen. In einzelnen Staaten sind solche Zweckverbände auch gesetzlich angeordnet und bilden dann einen notwendig überall und gleichmäßig vorhandenen Bestandteil der kommunalen Organisation; dahin gehören die Bezirksverbände im Königreich Sachsen und die Amtsverbände in Baden, s. oben S. 238, Anm. 1, 3). Das Institut der Samtgemeinden findet sich in reiner Form nur in der Rheinprovinz und in Westfalen, wo es aus der französischen Munizipalverfassung herausgewachsen ist (Schoen 350). In der Rheinprovinz bildet jede Bürgermeisterei (oben S. 235 III.), welche mehrere Landgemeinden umfaßt, hinsichtlich der Angelegenheiten, die für alle zu ihr gehörigen Gemeinden ein gemeinschaftliches Interesse haben, „einen Kommunalverband mit den Rechten einer Gemeinde", und in Westfalen kann jedes Amt einen solchen Kommunalverband bilden, der als ein kommunaler Zwischenbau zwischen der Ortsgemeinde und dem Kreisverbande erscheint. Die Organe dieser Samtgemeinden sind der Bürgermeister bzw. Amtmann als Vorsteher und eine von den zu ihnen gehörigen Gemeinden beschickte Vertretung (Bürgermeisterei, Amtsversammlung). Die Einzelgemeinde hat nur die Kompetenzen, welche die Samtgemeinde nicht an sich gezogen hat, und steht überdies unter weitgehender Aufsicht des Samtgemeindevorstehers. Keine wahren Samtgemeinden sind die als solche in der hannoverschen Gesetzgebung bezeichneten Vereinigungen von Gemeinden für bestimmte Zwecke (LGemO. § 20, MinBek. v. 28. 4. 1859 §§ 1 ff.), desgleichen nicht die Bürgermeistereien in Bayern und Hessen, die lediglich darin bestehen, daß mehrere Gemeinden den Bürgermeister gemeinsam haben, also gar keinen Gemeindeverband darstellen. Die aus mehreren Ortschaften zusammengesetzten Gemeinden (oben S. 244 II.) können als Samtgemeinden mit Recht nur bezeichnet werden, wenn die Ortschaften die Qualität von Gemeinden haben (so die württembergischen „Teilgemeinden" GO. § 169), dagegen nicht da, wo den Ortschaften diese Qualität nicht zukommt (Bayern, v. Seydel StR. 2, 35), mögen die Ortschaften auch eigenes Vermögen und besondere Organe für dessen Verwaltung besitzen.

§ 18. 3. Die höheren Kommunalverbände.

Literatur: Loening §§ 41—45, 47; Meyer-Anschütz §§ 115—118. Speziell für Preußen: Schoen, Recht der Kommunalverbände, 361 ff.; für Bayern: v. Seydel, StR. §§ 169 ff.; für die übrigen Staaten die betreffende Bearbeitung ihres StR. in „Das öffentliche Recht der Gegenwart" s. oben S. 230.

I. Die geschichtliche Entwickelung. Die höheren Kommunalverbände haben eine längere Geschichte nur in Preußen und Württemberg hinter sich. 1. In Brandenburg geht die Ausgestaltung der Kreiskorporationen ins 16. Jahrhundert zurück (oben S. 223), und die Entwickelung der heutigen Provinzialgemeinden knüpft an die alten Stände der einzelnen Gebiete an, die, seit der Große Kurfürst ihnen das Steuerbewilligungsrecht entrungen hatte, zwar ihre alte politische Machtstellung verloren hatten, aber sich doch in vielen Gebieten am Leben erhielten und in weiteren Bezirken dieselben gemeinsamen Angelegenheiten verwalteten wie die Kreise (oben S. 223). Eine größere Bedeutung als Selbstverwaltungskörper hatten allerdings weder die Kreiskorporationen noch die sog. Provinzialstände; ihre Kompetenzen waren nur wenige und untergeordnete, sie auszudehnen fehlte die Möglichkeit, da sie kein Besteuerungsrecht und auch keine Organe für eine umfänglichere Verwaltung besaßen. Den ersten Anstoß zur Weiterbildung dieser Verhältnisse gab die königliche Verheißung der Einführung einer Landesrepräsentation, die aus den Provinzialständen hervorgehen sollte (V. v. 22. 5. 1815). Die Realisierung dieser Verheißung setzte eine möglichst einheitliche Reorganisation, für manche Landesteile eine Neuanordnung der Provinzialstände voraus, und so ergingen auf Grund eines diese anordnenden Gesetzes v. 5. 6. 1823 am 1. 7. 1823 und 27. 3. 1824 acht Provinzialordnungen für die damaligen acht Provinzen. Gleichzeitig wurde eine Reorganisation der Kreisstände in Angriff genommen und in den Jahren 1825—1828 in acht Kreisordnungen durchgeführt. Die Bedeutung der neuen Provinzialordnungen war wesentlich die, daß sie die Organisation und Zuständigkeiten der Provinzialstände übersichtlich bestimmten; prinzipielle Neuerungen brachten sie nicht. Die Provinziallandtage sollten nach der altständischen Gliederung der Bevölkerung (Grundadel, Städte, Bauern) zusammengesetzt bleiben, ihre kommunalen Kompetenzen blieben auf wenige gesetzlich fixierte Aufgaben beschränkt, alle ihre Beschlüsse bedurften königlicher Genehmigung, die eigentliche Verwaltung der Provinzialanstalten, über die sie zu beschließen hatten, war vom Oberpräsidenten zu führen. Auch die Kreisordnungen hoben nicht die Kreiskorporationen als Selbstverwaltungskörper; die ihnen zugewiesenen Befugnisse blieben sehr bescheidene; die Zusammensetzung der Kreistage allerdings wurde reformiert: neben den Rittergutsbesitzern erhielten die Städte und die Landgemeinden die Kreisstandschaft; allein der Großgrundbesitz behielt infolge des Virilstimmrechtes aller Rittergutsbesitzer ein solches Schwergewicht, daß er jeden entscheidenden Einfluß der anderen Stände zurückdrängte. Kein Wunder, daß diese auf längst überlebten Prinzipien beruhenden Kreis- und Provinzialordnungen von den Stürmen des Jahres 1848 erfaßt wurden. Allein die unter ihnen entstandene Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung, welche am 11. 3. 1850 für den ganzen Staat erlassen wurde und eine radikale Umgestaltung der Kreis- und Provinzialverfassung auf kapitalistischer Grundlage bezweckte, wurde mitten in ihrer Ausführung sistiert und durch Gesetz v. 24. 5. 1853 wieder aufgehoben. Die Ordnungen der 20er Jahre traten wieder in Kraft und haben dann gegolten bis zum Inkrafttreten der heute geltenden Kreisordnung für die östlichen Provinzen außer Posen v. 13. 12. 1872 und der Provinzialordnung für dasselbe Gebiet v. 29. 6. 1875 (siehe oben S. 229). Erst diese beiden Gesetze haben den Kreisen und Provinzen unter Aufgabe des ständischen Prinzipes eine den heutigen Verhältnissen entsprechende Vertretung gegeben und sie durch Ausdehnung ihrer Wirksamkeit und Ausstattung mit geeigneten Verwaltungsorganen (oben S. 229) zu den Städten ebenbürtigen Selbstverwaltungskörpern ausgestaltet. Der Reorganisation der Kreis- und Provinzialverbände folgte, um sie finanziell leistungsfähig zu machen, ihre Ausstattung mit Geldmitteln seitens des Staates; durch Dotationsgesetz v. 30. 4. 1873 wurden den Kreisen und Provinzen Fonds zur Selbstverwaltung überwiesen, und durch ein weiteres Dotationsgesetz v. 8. 7. 1875 wurde die Ausstattung der Provinzen unter Zuweisung neuer wichtiger Verwaltungsaufgaben an sie beträchtlich erhöht. Diese Dotationsgesetzgebung bezog sich auch auf die westlichen und die neuen Provinzen; auch für sie wurden Staatsgelder ausgeworfen, um den in ihnen demnächst neu zu organisierenden Kreis- und Provinzialverbänden Fonds zur Selbst-

verwaltung bereitzustellen. Eine Neuorganisation der höheren Kommunalverbände erfolgte in diesen Provinzen jedoch erst in den Jahren 1884—1888. In ihnen erging je eine besondere Kreisordnung für die Provinz Hannover, Hessen-Nassau, Westfalen, Rheinprovinz, Schleswig-Holstein, die sich eng anschloß an die Kreisordnung von 1872, und gleichzeitig wurde in jeder dieser Provinzen die Provinzialordnung von 1875 mit einigen Modifikationen eingeführt. In elf Provinzen sind sonach die höheren Kommunalverbände im wesentlichen gleichartig organisiert, nur in Posen und den Hohenzollernschen Landen (vgl. oben S. 229 III. u. Amts- u. Landes-O. v. 2. 4. 1873) weist ihre Verfassung noch Eigentümlichkeiten auf, und diese bestehen, nachdem auch in Posen durch G. v. 19. 5. 1889 Kreisausschüsse sowie ein Provinzialausschuß und ein Landesdirektor eingeführt sind und die Aktion der Kreis- und Provinzialorgane freier und selbständiger gestaltet ist, nur noch darin, daß die Kreistage (in Hohenzollern Amtsversammlungen) und der Provinziallandtag (in Hohenzollern Kommunallandtag gen.) noch ständisch zusammengesetzt sind (G. v. 4. 8. 1904). — 2. In Württemberg sind die heutigen Amtskörperschaften bereits im 15. Jahrhundert entstanden, und zwar auf ganz anderer Grundlage als die Kreiskorporationen in Brandenburg. Sie waren von Anfang an keine ständischen Verbände, sondern umfaßten als ihre Glieder die Gemeinden (regelmäßig eine Stadt und mehrere Dörfer) eines Amtsbezirkes und sind wahrscheinlich von den Landesherren zum Zwecke der Verteilung und Aufbringung der Landessteuern gebildet worden. Schon früh entwickelte sich auch ihr heutiges Organ, die Amtsversammlung, deren Leitung dem landesherrlichen Vogte (Oberamtmann) zufiel. In der Folgezeit ist das Institut der Amtskörperschaft wiederholt durch die Gesetzgebung geordnet (KommunO. v. 1758, Ed. v. 1. 3. 1822, G. v. 21. 5. 1891), dabei immer jedoch nur den Bedürfnissen entsprechend fortgebildet, nie in seinen Grundlagen verändert worden, an denen auch die BezirksO. v. 28. 7. 1906, welche die geltende Ordnung der Amtskörperschaften enthält, nicht gerüttelt hat. — 3. In den übrigen Staaten sind die höheren Kommunalverbände durchweg Neuschöpfungen aus der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Bayern G. v. 28. 5. 1852 über die Distriktsräte; Baden G. v. 5. 10. 1863; Hessen G. v. 12. 6. 1874 u. 8. 7. 1911; über die Gesetzgebung der Kleinstaaten und in Elsaß-Lothringen: Nachweisungen bei Meyer-Anschütz 409 ff.).

II. Das geltende Recht. 1. Die dingliche Grundlage der höheren Kommunalverbände ist regelmäßig ein staatlicher Verwaltungsbezirk. In Preußen sind die Kreis- und die Provinzialgemeinden (in der Provinz Hessen-Nassau auch die Bezirksgemeinden oben S. 238 IV.) für die Bezirke der staatlichen Unter- und Mittelbehörden gebildet worden, und ebenso sind in Hessen die Gebiete der Kreis- und Provinzialgemeinden gleichzeitig Bezirke für die staatliche Verwaltung; in den Staaten, die nur eine Art höherer Kommunalverbände haben (oben S. 238 IV.), decken sich diese räumlich mit den Verwaltungsbezirken der unteren Staatsbehörden; nur in Baden sind die Kreisverbände für mehrere Amtsbezirke gebildet und decken sich mit keinem staatlichen Verwaltungsbezirke; in Elsaß-Lothringen bilden die Amtsbezirke der Mittelbehörden die Gebiete der Bezirksverbände.

2. Die persönliche Grundlage oder die Mitglieder der höheren Kommunalverbände sind entweder die ihnen durch Wohnsitz angehörigen Personen (Kreisangehörige, Provinzialangehörige) oder die Gemeinden, die sie umfassen. Jenes System ist das herrschende, es gilt in Preußen, Baden, Hessen, Elsaß-Lothringen und den meisten Kleinstaaten; nach diesem sind organisiert die württembergischen und die oldenburgischen Amtskörperschaften, während es für die bayrischen Distriktsgemeinden bestritten ist, ob der Gesetzgeber als ihre Mitglieder allein die Ortsgemeinden ansieht (v. Seydel, StR. 2 140). Wo jenes System gilt, stehen die einzelnen, die Mitglieder des höheren Kommunalverbandes sind, in unmittelbarem Rechtsverhältnisse zu diesem; es gibt hier eine Kreis- bzw. Provinzialangehörigkeit mit einem der Gemeindeangehörigkeit gleichartigen Rechtsinhalte. In Preußen z. B. enthält die Kreisangehörigkeit das Recht zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Kreises, die im aktiven und passiven Wahlrechte ihren Ausdruck findet, und zur Benutzung der Kreisanstalten, und die Pflicht, unbesoldete Ämter in der Vertretung und Verwaltung des Kreises zu übernehmen und die zur Deckung der Kreisbedürfnisse erforderlichen Abgaben zu leisten (KrO. §§ 7, 8, 9); und die Provinzialangehörigkeit berechtigt zur Teilnahme an der Verwaltung und Vertretung des Provinzialverbandes wie zur Mitbenutzung der Provinzialanstalten und verpflichtet zur Mittragung der Provinziallasten (ProvO. §§ 6, 7; eine Verpflichtung der Provinzialangehörigen

zur Übernahme unbesoldeter Provinzialämter besteht nicht). Wo dagegen die Gemeinden die Mitglieder des höheren Kommunalverbandes sind, haben diesem gegenüber prinzipiell nur die Gemeindeverbände, nicht auch die einzelnen Rechte und Pflichten; es sind jedoch auch hier die im Bezirke des höheren Kommunalverbandes wohnenden Personen verpflichtet, unbesoldete Stellen in der Vertretung und Verwaltung desselben zu übernehmen (württembergische BezO. Art. 23; bayrisches G. v. 1852 Art. 8).

3. Die Organe der höheren Kommunalverbände sind eine weitere Vertretung der Verbandsmitglieder, ein engerer Ausschuß und Beamte und Unterbeamte des Verbandes; nur in Elsaß-Lothringen und ein paar Kleinstaaten ist die Organisation insofern eine andere, als hier der engere Ausschuß nicht gebildet wird und dessen Verwaltungskompetenzen dem Staatsbeamten des Bezirkes übertragen sind. a) Die weitere Vertretung, d. i. in Preußen und Hessen für die Kreisgemeinden der Kreistag, für die Provinzialgemeinden der Provinziallandtag, in Bayern der Distriktsrat, in Württemberg die Amtsversammlung, in Oldenburg der Amtsrat, in Baden, Braunschweig und Anhalt die Kreisversammlung, in Elsaß-Lothringen der Bezirkstag, geht überall aus Wahlen hervor, deren Vollziehung in den einzelnen Staaten sehr verschieden geordnet ist. In Preußen werden für die Wahl der Kreistage in jedem Kreise mehrere Wahlverbände gebildet, und zwar ein Wahlverband der Großgrundbesitzer, zu dem aber außer den Großgrundbesitzern des Kreises (das sind alle, die von ihrem im Kreise belegenen Grundeigentume — darauf, ob dieses ein selbständiges Gut ausmacht oder zu einer Landgemeinde gehört, kommt es nicht an — zu einem bestimmten Mindestbetrage an Grundsteuern staatlich veranlagt sind) auch die höchstbesteuerten Bergwerksbesitzer und Gewerbetreibenden des platten Landes gehören, ein Wahlverband der Landgemeinden und, sofern zum Kreise eine oder mehrere Städte gehören, auch ein Wahlverband der Städte; und jeder dieser drei Wahlverbände hat einen Teil der Kreistagsabgeordneten zu wählen; die Zahl der von jedem Verbande zu wählenden Abgeordneten wird in jedem Kreise unter vorzüglicher Berücksichtigung des jeweiligen Verhältnisses der städtischen und ländlichen Bevölkerung festgesetzt (KrO. §§ 89 ff.). Am nächsten diesen Grundsätzen stehen die, nach denen die Kreisvertretungen in Braunschweig und Anhalt zusammengesetzt werden. Auch die Bestimmungen über die Zusammensetzung der Kreisvertretungen in Hessen und Baden und der Distriktsräte in Bayern gehen von ähnlichen Gedanken aus wie die der preußischen Kreisordnungen: in den Vertretungen des höheren Kommunalverbandes sollen neben den Interessen der Stadt- und Landgemeinden auch die Interessen des großen Grundbesitzes und der Höchstbesteuerten vertreten sein. Sie haben diese Gedanken jedoch mehr oder weniger anders als die preußische Gesetzgebung und dabei wieder voneinander abweichend und zum Teil so kasuistisch verwirklicht, daß sie sich zusammenfassend überhaupt nicht näher charakterisieren lassen. In Württemberg und Oldenburg dagegen sind die Mitglieder der Vertretung des höheren Kommunalverbandes durchweg Deputierte der Gemeinden; die Vertretung des höheren Kommunalverbandes wird also gewählt von den Organen der niederen, von ihm umfaßten Kommunalverbände. Und dieser Grundsatz gilt auch für die Zusammensetzung der Vertretungen der obersten Kommunalverbände in Preußen und Hessen, indem die Mitglieder dieser von den Vertretungen der zur Provinz gehörigen Kreise (d. i. von den Kreistagen, in Stadtkreisen von den Gemeindeorganen) zu wählen sind. In Elsaß-Lothringen endlich gilt wieder ein anderes Prinzip; hier werden die Mitglieder der Bezirkstage durchweg von den Bezirksangehörigen nach allgemeinem gleichen direkten Wahlrechte gewählt. Vorsitzender der Vertretungsversammlung ist gewöhnlich der Staatsbeamte, dem die Leitung der Staatsverwaltung im Bezirke des Kommunalverbandes obliegt, so z. B. für die preußischen Kreistage der Landrat, für die württembergischen Amtsversammlungen der Oberamtmann. Seltener hat die Versammlung sich ihren Vorsitzenden zu wählen wie die preußischen Provinziallandtage, die Kreisversammlungen in Baden und die Bezirkstage in Elsaß-Lothringen.

b) Der engere Ausschuß, d. i. in Preußen und Hessen in den Kreisgemeinden der Kreisausschuß, in den Provinzialgemeinden der Provinzialausschuß, in Bayern der Distriktsausschuß, in Württemberg der Bezirksrat, in Oldenburg der Amtsvorstand, in Baden, Braunschweig, Anhalt, Meiningen der Kreisausschuß, ist überall von der weiteren Vertretung zu wählen, und zwar entweder aus ihrer Mitte (Bayern) oder aus allen Angehörigen des Kommunalverbandes (Preußen, Hessen, Baden), oder dieses mit der Maßgabe, daß doch eine bestimmte

Anzahl von Ausschußmitgliedern auch der weiteren Vertretung angehören muß (Württemberg). Die Stellen im engeren Ausschusse sind ebenso wie die in der Vertretung unentgeltlich zu versehen. Den Vorsitz in ihm hat der Staatsbeamte, der auch den Vorsitz in der Vertretung hat, nur die Vorsitzenden der Provinzialausschüsse in Preußen und der Kreisausschüsse in Baden werden von den Kommunalorganen gewählt.

c) Rechtlicher Charakter und Zuständigkeit der beiden Verbandsorgane. Die weitere Vertretung ist rechtlich als politische Körperschaft, der engere Ausschuß als Behörde zu qualifizieren. Rein formell betrachtet ist jene das Seitenstück der Gemeindevertretung, dieser das des Vorstandes in der Ortsgemeinde. Jene hat lediglich Beschlüsse zu fassen und die Verwaltung zu kontrollieren; dieser hat die Beschlüsse der Vertretung auszuführen, alle sonstigen Verwaltungsgeschäfte zu besorgen, deren Wahrnehmung nicht besonderen Kommissionen (siehe unten) überwiesen ist, und den Kommunalverband seinen Gliedern gegenüber wie nach außen zu vertreten. Das innere Verhältnis des Ausschusses und der weiteren Vertretung des höheren Kommunalverbandes zueinander ist jedoch regelmäßig ein anderes als das der Gemeindekollegien. Die weitere Vertretung ist hier schlechthin das oberste Organ. Ihre beschließende Kompetenz erstreckt sich schlechthin auf alle Angelegenheiten des Verbandes, und der Ausschuß ist an ihre Beschlüsse und Weisungen gebunden; er ist zur Ausführung dieser, auch wenn er ihnen nicht zustimmt, verpflichtet (vgl. dagegen oben S. 247 III.).

d) Für die unmittelbare Verwaltung und Beaufsichtigung einzelner Institute sowie für die Besorgung einzelner Angelegenheiten des weiteren Kommunalverbandes können besondere Kommissionen (Sonderausschüsse) bestellt werden. Über ihre Errichtung und Organisation hat die weitere Vertretung zu beschließen, der sie in ihrer Tätigkeit ebenso wie der Ausschuß untergeordnet sind.

e) Als Beamte des höheren Kommunalverbandes werden gewöhnlich nur die dem Ausschusse untergeordneten Angestellten des Verbandes, die Mitglieder der Kommissionen und die besoldeten Berufsbeamten bezeichnet (vgl. oben S. 248 V.), wenngleich auch die Ausschußmitglieder unter den allgemeinen Beamtenbegriff fallen. Über die Errichtung der erforderlichen besoldeten Stellen, das mit ihnen verbundene Diensteinkommen sowie darüber, ob sie auf Lebenszeit, auf Zeit oder auf Kündigung zu besetzen sind, beschließt, soweit gesetzliche Vorschriften nicht existieren (Preußen G. v. 30. 7. 1899 §§ 21, 22; Württemberg BezO. Art. 53 ff.), die weitere Vertretung; die Besetzung der Stelle im einzelnen Falle erfolgt, vorbehaltlich anderweiter Bestimmung der Vertretung, durch den Ausschuß. Regulär kommen als besoldete Berufsbeamte der höheren Kommunalverbände nur Kassenbeamte, Bureaubeamte, Beamte an einzelnen Instituten des Verbandes und technische Beamte (für Wegebau) vor, und vom Gesetze als notwendig zu bestellen wird von diesen Beamten, wenn überhaupt einer, nur ein Kassen- und Rechnungsbeamter genannt (in Bayern der Distriktskassierer, Württemberg der Oberamtspfleger). Weitere besoldete Berufsbeamte werden nur von den preußischen Provinzialverbänden angestellt, nämlich der Landesdirektor (Landeshauptmann) und die „anderen oberen Beamten", welche die Provinzialordnungen vorsehen. Die Institution des Landesdirektors, der zur Wahrnehmung der laufenden Geschäfte der kommunalen Provinzialverwaltung bestellt wird, ist hier dadurch veranlaßt, daß der Vorsitzende des Provinzialausschusses nicht wie sonst gewöhnlich der staatliche Verwaltungsbeamte des betreffenden Bezirkes, sondern ein Ehrenbeamter ist (oben zu b). Einem solchen konnte aber bei dem Umfange, den die kommunale Provinzialverwaltung in Preußen hat, nicht die Wahrnehmung der laufenden Geschäfte derselben übertragen werden; diese erforderten die Bestellung eines besonderen Berufsbeamten. Der Landesdirektor wird vom Provinziallandtage auf 6—12 Jahre gewählt und bedarf der Bestätigung des Königs. In Hannover nimmt die Stelle des Landesdirektors ein aus drei vom Landtage gewählten Oberbeamten, dem Landesdirektor und zwei sog. Schatzräten, bestehendes Landesdirektorium ein, das alle Geschäfte, die der Ausschuß nicht ausdrücklich dem Landesdirektor zur alleinigen Erledigung überwiesen hat, durch kollegialische Beschlußfassung erledigt. In den anderen Provinzen können nach näherer Bestimmung des Provinzialstatutes dem Landesdirektor zur Mitwirkung bei Erledigung seiner Geschäfte weitere vom Landtage zu wählende, besoldete „obere Beamte" (mit dem Titel „Landesräte") mit beratender oder beschließender Stimme zugeordnet werden. Erhalten diese oberen Beamten beschließende Stimme (Prov.

Sachsen), so entsteht, ähnlich wie in Hannover, ein kollegialisches Landesdirektorium. Dem Provinzialausschusse ist der Landesdirektor (das Direktorium) untergeordnet; er hat die Beschlüsse jenes vorzubereiten und auszuführen und die laufenden Geschäfte unter seiner Kontrolle zu besorgen.

4. Der Wirkungskreis der höheren Kommunalverbände umfaßt ebenso wie der der Ortsgemeinden einmal öffentliche Aufgaben, zu deren Wahrnehmung sie gesetzlich verpflichtet sind, und sodann solche, die sie freiwillig übernommen haben. Auch für sie liegt der Schwerpunkt der Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung. Auf diesem können sie insbesondere ihren Wirkungskreis freiwillig ausdehnen und alle Angelegenheiten an sich ziehen, die ihrer Ansicht nach im Interesse des Verbandes am besten durch ihn selbst verwaltet werden. Eine Schranke findet diese Erweiterung des Wirkungskreises nur darin, daß der höhere Kommunalverband einerseits nicht Angelegenheiten an sich ziehen darf, die zur allgemeinen Landesverwaltung gehören und vom Staate selbst besorgt werden, und andererseits nicht solche rein lokalen Charakters, die den Ortsgemeinden zu belassen sind. Zur Angelegenheit des höheren Kommunalverbandes können immer nur solche Geschäfte erhoben werden, welche eine über das Interesse einer oder mehrerer einzelner Gemeinden hinausgehende Bedeutung haben (Kranken-, Korrigendenanstalten, Sparkassen, Kreditinstitute, Fortbildungsschulen u. a.). Die wichtigste obligatorische Aufgabe der höheren Kommunalverbände ist die Verwaltung ihres Vermögens und die Sorge für die zur Erfüllung aller weiteren Verpflichtungen erforderlichen Mittel, die eventuell durch Umlagen auf die unteren Kommunalverbände zu beschaffen sind. Die sonst noch den höheren Kommunalverbänden gesetzlich übertragenen Aufgaben sind in den einzelnen Staaten sehr verschiedene. Vor allem sind ihnen häufig übertragen der Bau und die Unterhaltung der (nicht nur dem lokalen, sondern) dem Durchgangsverkehr dienenden Straßen, insbesondere der Chausseen (Preußen G. v. 8. 7. 1875 §§ 4, 18; Bayern v. 8. 8. 1878 § 48; Baden v. 14. 6. 1884), die Landarmenpflege und die sog. außerordentliche Armenlast (Preußen G. v. 8. 3. 1871 §§ 26, 28 u. v. 11. 7. 1891; Baden G. 14. 3. 1872 §§ 1, 2; Hessen G. v. 14. 7. 1871 § 4; Bayern v. 29. 4. 1869 Art. 38 f.), eine Mitwirkung bei der Handhabung der Reichsversicherungsgesetzgebung und einzelne Aufgaben auf dem Gebiete des Feuerversicherungswesens. An der Rechtspflege können die weiteren Kommunalverbände sich durch Errichtung von Gewerbe- und Kaufmannsgerichten für ihre Bezirke beteiligen (RG. v. 29. 7. 1890 u. 6. 7. 1904 § 1). Und endlich können sie auch rechtsetzend tätig werden in Ausübung der ihnen zugestandenen Autonomie. Sie können zur näheren Regelung ihrer Verhältnisse im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften Statuten erlassen, die von der weiteren Vertretung des Verbandes zu beschließen, staatlich zu genehmigen und in ortsüblicher Weise zu publizieren sind.

§ 19. 4. Die Staatsaufsicht über die Kommunalverbände.

Literatur: Loening §§ 40, 46; Meyer-Anschütz §§ 114, 118; O. Mayer § 59; Schönborn, Oberaufsichtsrecht des Staates, Heidelb. Diss. 1906; v. Mangold, Das Aufsichtsrecht des Staates über die Kommunalverbände, Gött. Diss. 1913; speziell für Preußen: Schoen, Recht der Kommunalverbände, §§ 9 ff. u. 94, 128, 466; für Bayern: v. Seydel, StR. 2 S. 21 ff., 153 ff.

I. Die Staatsaufsicht hat eine doppelte Aufgabe: einmal darüber zu wachen, daß die Gemeinden nichts Gesetzwidriges tun, insbesondere nicht ihre Zuständigkeit überschreiten, und sodann darauf zu halten, daß die Gemeinden die ihnen gesetzlich auferlegten Pflichten erfüllen, zu welchen nicht nur die Lösung der einzelnen ihnen überwiesenen öffentlichen Aufgaben, sondern auch die Sorge für ordentliche Finanzverhältnisse und ein geeignetes Beamtenpersonal gehört (württemb. GO. Art. 186; rhein. LGO. § 114). Sie ist von den zuständigen Behörden laufend und von Amts wegen, nicht erst auf Beschwerde eines durch ein Verhalten der Gemeinde verletzten Dritten hin zu üben. Berufen, sie zu üben, ist regelmäßig die dem Kommunalverbande in der hierarchischen Stufenfolge vorgesetzte staatliche Verwaltungsbehörde; ist ausnahmsweise die Beaufsichtigung dem Organe eines höheren Kommunalverbandes übertragen, so fungiert dieses hier lediglich im Auftrage und nach Weisungen des Staates. Die zur Übung der Staats-

aufsicht berufenen staatlichen Einzelbeamten sind da, wo ihnen zum Teil aus Laien bestehende Kollegien zur Seite gestellt sind (s. oben S. 229, 230), in weitem Umfange an deren Mitwirkung gebunden. Die Staatsaufsicht ist heute überall an feste gesetzliche Normen gebunden; alle Eingriffe der Behörden in die Kommunalverwaltung unter dem Gesichtspunkte der Aufsicht bedürfen eines besonderen Rechtstitels. Jedes Hinausgehen der Aufsichtsbehörde über die ihr gesetzlich zuerkannte Befugnis enthält ein Unrecht gegen den Kommunalverband (oben S. 237). Das Ziel, welches die Aktion der Aufsichtsbehörde verfolgt, kann regulär nur die Herbeiführung eines gesetzmäßigen Verhaltens des Kommunalverbandes sein, denn prinzipiell ist die Tätigkeit der Selbstverwaltungskörper im Rahmen der Gesetze eine freie, d. h. unabhängig von bestimmenden Anordnungen der Staatsbehörden. Allein dieser Grundsatz ist doch vielfach durchbrochen, und es sind den Aufsichtsbehörden auch Befugnisse beigelegt, die auf die Sicherung eines zweckmäßigen Handelns der Gemeinde abzielen, wie das Recht der Bestätigung gewisser Gemeindebeschlüsse, Wahlen usw.

II. Die einzelnen Befugnisse, welche den Aufsichtsbehörden zustehen, sind: 1. das Recht der dauernden Kenntnisnahme von den Zuständen und Tätigkeiten der Kommunalverbände, welches ausgeübt wird durch Akteneinsicht, Amts- und Kassenrevisionen und Auskunftseinforderungen von den Kommunalbehörden; 2. das Recht, Beschlüsse oder Anordnungen der Kommunalorgane, welche deren Befugnisse überschreiten oder die Gesetze verletzen, bisweilen (Baden G. v. 5. 10. 1863 § 54) auch schon solche, welche das allgemeine Interesse verletzen, zu beanstanden (Preußen; gegen die Beanstandungsverfügung Klage im Verwaltungsstreitverfahren: ZG. §§ 15, 29; KrO. östl. Prov. § 178; ProvO. § 118) oder aufzuheben (in den meisten anderen Staaten); 3. das Recht, gewisse Beschlüsse der Kommunalverbände (es handelt sich vorzüglich um solche auf dem Gebiete der Finanzverwaltung) zu genehmigen. Voraussetzung für die Erteilung der Genehmigung ist natürlich, daß der Beschluß kein gesetzwidriger ist. Allein die Aufsichtsbehörde ist nur dann verpflichtet, jeden gesetzmäßigen Beschluß zu genehmigen, wenn dieses im Gesetze vorgeschrieben ist; anderenfalls, und das ist die Regel, darf sie die Genehmigung, auch von Zweckmäßigkeitserwägungen aus geleitet, nach freiem Ermessen erteilen oder versagen. Erst mit Erteilung der Genehmigung wird der genehmigungsbedürftige Beschluß zur rechtsgültigen Willenserklärung des Verbandes. Auf gleicher Linie mit dem Rechte der Aufsichtsbehörden, bestimmte Beschlüsse der Kommunalverbände zu genehmigen, steht ihr Recht, die Wahlen zu bestimmten kommunalen Ämtern und autonomische Satzungen der Verbände zu bestätigen; auch hier werden Handlungen des Verbandes erst gültig durch den Hinzutritt der Entschließung der Aufsichtsbehörde; 4 das Recht, an Stelle der Gemeinde, d. h. ihrer Organe zu handeln. Es ist gegeben in Fällen, in denen die Gemeindeorgane säumig oder widerspenstig sind oder aus besonderen Gründen die Gemeinde nicht vertreten können. So hat die Aufsichtsbehörde für die Wahrung des Gemeindeinteresses zu sorgen, wenn die Gemeindekollegien wegen Kollision des Interesses ihrer Mitglieder mit dem der Gemeinde beschlußunfähig sind. Sie hat der Gemeinde einen Anwalt zu bestellen, wenn ein Prozeß dieser gegen Mitglieder des Gemeindevorstandes notwendig wird (StO. östl. Prov. § 44). Sie kann Stellen im Gemeindevorstande kommissarisch besetzen, wenn die Gemeindevertretung die erforderlichen Wahlen nicht vornimmt oder der Wahl wiederholt die Bestätigung versagt ist (das. § 33, Württ. GemO. § 59). Sie hat das Recht, die Einsetzung von Ausgabeposten in den Etat zu verfügen, wenn die Vertretung des Verbandes sich weigert, die Mittel zu Leistungen zu bewilligen, zu denen der Verband gesetzlich verpflichtet ist, wie z. B. die notwendigen Ausgaben für die Armenpflege, Schulunterhaltung, Polizeiverwaltung, Beamtenbesoldung (Zwangsetatisierung, Zwangseinschreibung). Weigern sich die Gemeindeorgane, die so zwangsweise etatisierten Ausgaben zu decken, so hat an ihrer statt die Aufsichtsbehörde auch die weiter zum Vollzuge nötigen Verfügungen zu treffen; sie ist insbesondere befugt, die erforderlichen Umlagen anzuordnen und erheben zu lassen und die so flüssig gemachten Gelder ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung zuzuführen (Schoen 337 ff.; Jebens, Verwaltungsrechtl. Aufsätze, 28 ff.; VerwArch. 13, 497 ff.); 5. das Recht des Zwanges gegen Organe des Kommunalverbandes. Begrifflich ist Gegenstand der Staatsaufsicht über die Kommunalverbände das Verhalten des Verbandes an solchen. Die Willenserklärungen des Verbandes werden von der Aufsichtsbehörde bestätigt oder beanstandet, an seiner Statt wird von ihr gehandelt. Allein alle Anordnungen der Aufsichtsbehörden verlangen mittelbar doch

ein bestimmtes Verhalten der Organe des Verbandes; diesen wird mit der Beanstandung des Beschlusses verboten, den Beschluß auszuführen, diesen wird mit der Zwangsetatisierung befohlen, die etatisierte Summe aufzubringen und zu verwenden. Daher ist es von Bedeutung für die Durchsetzung der staatsaufsichtlichen Anordnungen, daß die Aufsichtsbehörden einen Zwang auf die Organe der Kommunalverbände ausüben können. Ein eigentliches Zwangsmittel haben sie aber nur dort, wo sie gesetzlich ermächtigt sind, gegen ungehorsame Mitglieder eines Kommunalorganes mit Zwangsstrafen (unten § 23, II 2) vorzugehen, wie eine solche gesetzliche Ermächtigung z. B. in Preußen nach der herrschenden Ansicht in § 132 LVG. erteilt ist. Die Zwangsstrafe ist keine Disziplinarstrafe, sie setzt kein Dienstverhältnis voraus, daher kann sie auch gegen die Mitglieder der Gemeindevertretung und deren Vorsteher angewendet werden (O. Mayer 2, 417 [11]; Jebens 289). Wo die Aufsichtsbehörden das Recht, mit Zwangsstrafen vorzugehen, nicht haben, sind sie darauf angewiesen, gegen die Beamten des Kommunalverbandes, die ihren Weisungen nicht nachkommen, Disziplinarstrafen zu verhängen. Durch diese werden jene aber nicht gezwungen, den Weisungen nachzuleben, sondern nur bestraft wegen Verletzung ihrer Dienstpflicht; einen Zwang, den Weisungen der Aufsichtsbehörde nachzukommen, übt auf den Kommunalbeamten höchstens die Aussicht auf disziplinarische Bestrafung im Falle ihrer Nichtbefolgung aus. 6. Als ein außerordentlicher Ausfluß des staatlichen Aufsichtsrechtes kann endlich das in Preußen (außer Hannover), Sachsen, Hessen, mehreren Kleinstaaten und Elsaß-Lothringen bestehende Recht der Regierung, die weitere Vertretung des Kommunalverbandes aufzulösen und Neuwahlen anzuordnen, angesehen werden. Die Ausübung dieses Rechtes, welches den weitgehendsten Eingriff in die Selbstverwaltung enthält, ist dem Landesherrn (Preußen, in Elsaß-Lothringen dem Kaiser) oder doch der Zentralbehörde vorbehalten; sie ist in einzelnen Rechtsgebieten gesetzlich an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft (Preußen, Elsaß-Lothringen), in anderen ausdrücklich davon abhängig gemacht, daß die Vertretung dauernd ihre Pflichten vernachlässigt oder auf gesetzwidrigen Beschlüssen beharrt (Hessen).

Drittes Kapitel.

Erklärung und Verwirklichung des Staatswillens in der Verwaltung.

§ 20. Die Verwaltungsakte. Allgemeines.

Literatur: Loening §§ 49, 52, 53; Meyer-Anschütz § 177; Meyer-Dochow § 8; O. Mayer § 8; v. Stengel §§ 37, 39; Bernatzik, Rechtsprechung u. materielle Rechtskraft, Wien 1886, 1 ff.; Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910, §§ 3—5; derselbe, Grundzüge eines allgem. Teils des öffentl. Rechts i. d. Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1911 u. 1912 (bes. 1912, 39 ff.); Fleiner 167 ff.

Die Handlungen der Verwaltungsbehörden, welche der Realisierung der Verwaltungsaufgaben dienen, sind entweder rein tatsächlicher oder juristischer Natur. Zu jenen gehören z. B. die Errichtung von Anstalten (Bildungs-, Kreditanstalten, Eisenbahnen), viele Betätigungen der Aufsichtsgewalt über die Selbstverwaltungskörper, als Akteneinsicht, Amts-, Kassenrevisionen, Besichtigung von Anstalten sowie alle Akte, die Anwendung unmittelbaren Zwanges darstellen, wie die Wegnahme oder Tötung von Tieren und die Festnahme von Personen (lediglich jedoch die Akte der Zwangsübung selbst, von denen wohl zu unterscheiden ist die ihnen zugrunde liegende Anordnung der Zwangsübung). Zu den juristischen Verwaltungshandlungen gehören Anordnungen, Eingehen von Verträgen und alle sonstigen Handlungen, mit denen Rechtsfolgen verbunden sind: Beurkundungen, gewisse Mitteilungen usw. Alle diese verschiedenen Handlungen der Verwaltungsbehörden fallen unter den Begriff des Verwaltungsaktes, denn dieses Wort sagt nichts weiter aus, als daß es sich handelt um eine Tätigkeitsäußerung der Verwaltung (G. Jellinek, Gesetz und Verordnung 221; Meyer-Anschütz 646; Fleiner 167). Alle neueren Versuche, mit dem Ausdrucke Verwaltungsakt einen engeren, spezifisch juristischen Sinn zu verbinden (über sie Kormann 13 ff.), gehen von willkürlichen Annahmen und Behauptungen aus. Auch die Ausführung O. Mayers 1, 95 [1], daß man als Verwaltungsakte nur obrig-

keitliche Verwaltungshandlungen bezeichnen dürfe, da dieses Wort aus dem französischen acte administratif übersetzt sei, welcher Ausdruck in der französischen Rechtssprache die genannte engere Bedeutung habe, ist nicht überzeugend, indem nicht einzusehen ist, warum das Wort Verwaltungsakt entlehnt und nicht in Deutschland selbständig entstanden sein soll (G. Jellinek, VerwArch. 5, 306; Meyer-Anschütz 646 [1]). Für uns kommen im folgenden nur die Handlungen der Verwaltungsbehörden in Betracht, die sich als juristische charakterisieren. Sie zerfallen in solche privatrechtlicher und öffentlichrechtlicher Natur. Zu jenen gehören alle, bei denen der Staat oder der Selbstverwaltungskörper als Träger privater Rechte und Pflichten auftritt, wie der Abschluß von Kauf-, Pacht- und Werkverträgen; zu diesen alle, bei denen der Staat oder der Selbstverwaltungskörper als der Träger öffentlicher Rechte und Pflichten auftritt. Jene stehen durchaus unter privatrechtlichen Vorschriften; das öffentliche Recht kommt für sie nur in einzelnen Punkten in Betracht, indem es z. B. die Organe bestimmt, welche zur Vornahme solcher Handlungen für den Staat zuständig sind, oder die Gültigkeit privatrechtlicher Aktionen der Selbstverwaltungskörper von aufsichtlicher Genehmigung abhängig macht (oben S. 256). Auch sie bleiben daher im folgenden außer Beachtung, und wir beschäftigen uns allein mit den Verwaltungsakten öffentlichrechtlicher Natur. Diese zerfallen ihrer Wirkung nach zunächst in Akte von abstrakter und in Akte von konkreter Bedeutung.

I. Die Verwaltungsakte abstrakter Natur sind die Verordnungen, das sind von Organen der Verwaltung ausgehende obrigkeitliche Willenserklärungen, welche eine allgemeine Regel für die Ordnung der in ihnen bezeichneten Tatbestände geben. Die Verordnungen enthalten abstrakte Normen und schaffen, wenn diese sich als Rechtssätze charakterisieren, d. h. in den Rechtsstand der Regierten eingreifen (oben S. 151, 154, 161 ff. ds. Bds.), objektives Recht. Ihr Erlaß bildet eine durchaus für sich stehende Verwaltungstätigkeit, die an eigenartige Voraussetzungen geknüpft und mit eigenartigen Wirkungen ausgestattet ist. Die Darstellung des Verordnungsrechtes gehört jedoch wegen seines engen Zusammenhanges mit der Gesetzgebung in den staatsrechtlichen Teil dieser Encyklopädie und ist denn auch in diesem, oben S. 161 ff. ds. Bds., gegeben. Hier erübrigt es nur noch, auf eine Gruppe der Verordnungen, die Polizeiverordnungen, näher einzugehen, die die wichtigste rechtliche Grundlage für die polizeilichen Verfügungen des täglichen Lebens bilden; über sie im folgenden Paragraphen.

II. Die Verwaltungsakte, welche auf einen konkreten Fall gerichtet sind, zerfallen in einseitige und zweiseitige. Zu jenen gehören die Verfügungen und die Rechtshandlungen. Der zweiseitige öffentlichrechtliche Verwaltungsakt ist der öffentlichrechtliche Vertrag.

1. Verfügungen sind von Organen der Verwaltung ausgehende obrigkeitliche Willenserklärungen, welche einen konkreten Einzelfall oder eine Summe einzelner Fälle nach Maßgabe des bestehenden Rechtes ordnen. Im Gegensatze zur Verordnung, mit der sie die Qualifikation als obrigkeitliche Willenserklärung teilt und auch die äußere Form teilen kann, schafft die Verfügung nie eine neue objektive Norm, sie dient stets der Realisierung einer bestehenden Norm und erschöpft sich an dem einzelnen Falle. Dem amtlichen und besonders auch dem gesetzlichen Sprachgebrauche wird diese Unterscheidung von Verfügung und Verordnung allerdings nicht immer gerecht. Er geht einmal vielfach dahin, alle von der obersten Stelle im Staate ausgehenden Anordnungen, auch solche, die einen Einzelfall regeln, als Verordnungen zu bezeichnen; so im Reiche, wenn die Anordnungen des Kaisers, durch die er den Reichstag beruft, vertagt oder schließt, und in Preußen, wenn die Anordnungen des Königs, durch welche er den Landtag einberuft, Personen ins Herrenhaus beruft (V. v. 12. 10. 1854 § 2 [2]), die Enteignungsbefugnis erteilt (G. v. 11. 6. 1874 § 2) u. a. — alles zweifellos Verfügungen nach unserer Begriffsbestimmung —, Verordnungen genannt werden (ähnlich in Sachsen; O. Mayer, SächsStR. 185). Und er neigt andererseits dazu, Anordnungen der Zentral- und anderer höheren Behörden, die den Dienstbetrieb der ihnen unterstellten Organe regeln, trotz ihrer über den Einzelfall hinausgehenden Bedeutung Verfügungen (General-, Zirkularverfügungen) zu nennen. Allein in Anlehnung an den amtlichen Sprachgebrauch lassen sich die Ausdrücke Verordnung und Verfügung überhaupt nicht in allgemein gültiger Weise definieren, da er ein allzu verschiedener, unsicherer und schwankender ist, überdies noch eine Reihe anderer Namen für die Anordnungen der Verwaltungs-

organe hat (Reskripte, Erlasse, Entschließungen), die unterschiedslos sowohl zur Bezeichnung von Verordnungen wie von Verfügungen in dem von uns festgestellten Sinne gebraucht werden.

2. Als öffentlichrechtliche Rechtshandlungen sind, wenn wir der in der zivilistischen Literatur entwickelten Begriffsbestimmung folgen, obrigkeitliche Handlungen des Verwaltungsorganismus anzusprechen, an die die Rechtsordnung rechtliche Wirkungen knüpft, die unabhängig sind von dem Erfolgswillen des handelnden Organes. Es handelt sich um Einzelfälle zu ihrem Gegenstande habende Verwaltungsaktionen, die keine Willenserklärungen wie die Verfügungen sind, indem ihre Rechtswirkung nicht durch den Willen des Handelnden bestimmt wird, die nicht, wie diese, Ordnung des Einzelfalles nach dem Willen des Handelnden bedeuten. Zu solchen Rechtshandlungen gehören besonders die amtlichen Mitteilungen, an die sich Rechtsfolgen knüpfen (Mitteilungen ohne solche sind rein tatsächliche Akte), unter welche auch Mahnungen (Preußen V. v. 15. 11. 1899 § 7), Warnungen, Einladungen zu Verhandlungen (Pr. EnteignG. § 25), Aufforderungen zu Äußerungen (GewO. § 100 a, Pr. Deichges. § 2) fallen können (Kormann, System 127, 80, 123), ferner die Beurkundungen (Führung der Standesamtsregister, Schiffsregister, Grundsteuerkataster, Ausstellung von Schiffszertifikaten, Matrikelscheinen usw.; Eichung der Maße und Gewichte, Münzprägung, Setzung von Merkpfählen über die Höhe des zulässigen Wasserstandes u. a.) und die Entgegennahme von Erklärungen (sofern das Gesetz bestimmte Rechtswirkungen an diese knüpft: Entgegennahme der Anzeige einer öffentlichen Versammlung seitens der Polizeibehörde, der Eheschließungserklärung seitens des Standesbeamten, der Erklärung des Austrittes aus der Kirche seitens des Amtsgerichtes u. a.). Die Rechtswirkungen dieser Handlungen können sehr verschieden sein. Durch Mitteilungen kann die Rechtmäßigkeit eines Verfahrens oder eines einzelnen Verwaltungsaktes bedingt sein, wie z. B. nach dem Pr. LVG. §§ 64 [4], 86 [4], 117 [3. 5] und in allen Fällen, in denen eine Anhörung von Behörden oder beteiligten Privaten vor der Vornahme eines Verwaltungsaktes vorgeschrieben ist. Die amtlichen Beurkundungen wirken Beweis von Tatsachen oder Rechtsverhältnissen, der, solange ihre Unrichtigkeit nicht dargetan ist, von den Behörden anerkannt werden muß (Heimatscheine, Schiffszertifikate); sie können auch die Voraussetzung sein für die Ausübung öffentlichrechtlicher Befugnisse (Eintragung in die Wählerliste) u. a. Die amtliche Entgegennahme einer Erklärung kann das Wirksamwerden dieser bewirken (Eheschließungserklärung, Austrittserklärung), sie kann die Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit eines Verfahrens oder eines einzelnen Verwaltungsaktes sein (Entgegennahme der Klage, von Anträgen im Prozesse) u. a.

3. Öffentlichrechtliche Verträge sind Verträge, durch die öffentlichrechtliche Rechtsverhältnisse begründet, verändert oder aufgehoben werden. Die Existenz solcher Verträge ist jedoch sehr bestritten. Manche halten sie unter der Behauptung, daß Verträge nur denkbar seien zwischen gleichgeordneten Personen, eine solche Gleichordnung aber zwischen der öffentlichen Gewalt und den Gewaltunterworfenen nicht bestehe, für begrifflich unmöglich (Meyer-Anschütz 35 [7], 647 [4]; das. weitere Literaturnachweise). Andere dagegen finden in ihnen die Form, in der überall da öffentlichrechtliche Rechtsverhältnisse zu ordnen sind, „wo der Staat nicht aus seinem Imperium resultierende Gewaltverhältnisse begründet" (G. Jellinek 218), und führen als wichtigste Beispiele der öffentlichrechtlichen Verträge die Verleihung der Staatsangehörigkeit und Beamtenanstellung an (G. Jellinek 209, Laband StR. 1 [5] S. 166, 449), die nur mit Zustimmung des Individuums stattfinden. Das Richtige liegt in der Mitte. Zunächst kommen öffentlichrechtliche Verträge vor zwischen gleichgeordneten Kontrahenten. Es sind dies vor allem die Verträge, welche die Kommunalverbände und andere Selbstverwaltungsorganisationen über die Erfüllung bestimmter ihnen gemeinsam obliegenden Verwaltungsaufgaben eingehen; sie begegnen besonders auf den Gebieten der Armen-, Schul- und Wegeverwaltung und werden meistens geschlossen, um die nach dem Gesetze dem einzelnen Verbande obliegenden Verpflichtungen zu modifizieren. Allerdings können solche die öffentlichrechtlichen Verpflichtungen modifizierenden Verträge nur auf Grund besonderer gesetzlicher Ermächtigung eingegangen werden, wie sie z. B. gegeben sind im RUWG. v. 30. 5. 1908 § 55, Pr. Schul-UnterhG. v. 28. 7. 1906 §§ 5 [5], 30 [4], WegeO. f. Posen v. 15. 7. 1907 §§ 18 [2], 21, 47, KommAbgG. v. 14. 7. 1893 § 53 [3]. Ohne gesetzliche Ermächtigung ist jede Disposition der Selbstverwaltungskörper über die ihnen gesetzlich zugewiesenen öffentlichrechtlichen Verpflichtungen ausgeschlossen; sie können sich wohl gegenseitig

zur Übernahme von Lasten, Beiträgen u. a. verpflichten, allein solche Verträge haben nur privatrechtliche Bedeutung und lassen die öffentlichrechtliche Verpflichtung, z. B. die Wegebaulast, unberührt. Eine besondere Art der hier in Rede stehenden öffentlichrechtlichen Übereinkommen sind die, bei denen die Willenserklärungen nicht nur auf die Begründung subjektiver Rechte und Pflichten zwischen den Kontrahenten, sondern auf die Aufstellung objektiver Normen über gemeinsame Besorgung von Verwaltungsaufgaben, insbesondere auch die Lastenverteilung, abzielen (z. B. Rezesse zwischen Gemeinde und Gutsherr [Pr. OVG. 13, 261; 14, 243], Eingemeindungsverträge [Pr. GS. 1907 152]). Sie schaffen unter Hinzutritt der erforderlichen staatlichen Bestätigung objektives Recht und werden in der Wissenschaft jetzt gewöhnlich als „Vereinbarungen" von den Verträgen scharf geschieden (Literaturangaben bei Fleiner 80[44. 45], 189; Kormann 41 ff.). Sodann scheint es begrifflich aber auch nicht ausgeschlossen, daß der Staat in Ausübung der öffentlichen Gewalt sich einem Gewaltunterworfenen gegenüber vertraglich bindet. Wenn er sich in weitem Umfang an Verfügungen, durch die er einseitig öffentliche Rechtsverhältnisse ordnet, den Untertanen gegenüber bindet (unten § 22 III), so ist nicht einzusehen, warum er sich nicht auch durch Vertragswillenserklärungen diesen gegenüber binden könnte (richtig Fleiner 190; s. auch v. Stengel, Wörterb. [1] 2, 702[2]). Ob er es aber im geltenden Rechte tut, ist eine andere Frage. Die Regelung eines öffentlichen Rechtsverhältnisses im Wege des Vertrages beschränkt, da durch ihn dieses Verhältnis, soweit nichts anderes ausgemacht oder gesetzlich bestimmt ist, auch für die Zukunft der einseitigen Verfügung entzogen wird, die Verwaltungsbehörden in ihrer freien Bewegung und ihrem Ermessen mehr, als es — regelmäßig wenigstens — die Regelung durch Verfügung tut; daher wird sie nur da stattfinden dürfen, wo sie ausdrücklich durch Gesetz zugelassen ist; denn man kann nicht annehmen, daß die einzelne Verwaltungsbehörde auf das ihr im öffentlichen Interesse beigelegte Recht, den einzelnen Fall jeweilig nach ihrem Ermessen zu regeln, von sich aus beliebig verzichten kann. Solche gesetzlichen Ermächtigungen begegnen aber wiederholt, und zwar hat der Gesetzgeber sie gewöhnlich erteilt, um eine Modifizierung bestehender öffentlicher Rechte und Pflichten im einzelnen Falle freizugeben (Pr. G. v. 28. 7. 1892 § 6, Vereinbarung zwischen dem Kleinbahnunternehmer und dem Wegebaupflichtigen über Tragung der Wegebaulast), oder um eine einfachere Erfüllung einer öffentlichen Pflicht zu ermöglichen, deren Erfüllung nach strikten gesetzlichen Vorschriften auf große tatsächliche Schwierigkeiten stoßen kann (Verträge mit den Steuerpflichtigen über die Höhe ihrer Leistungen: Pr. KommAbgG. §§ 13[2], 43, 47[1], 53[3], 68[2]; G. v. 18. 8. 1902 § 4). Ebenso Fleiner 191, anders über diese Fälle Kormann 38, O. Mayer 1, 426. Allerdings muß man sehr vorsichtig sein mit der Annahme eines öffentlichrechtlichen Vertrages und darf ihn nicht schon überall dort finden wollen, wo eine Zustimmung des beteiligten Privaten zur Begründung oder Veränderung öffentlicher Rechtsverhältnisse erforderlich ist. Vielfach ist es auch hier lediglich eine einseitige Verfügung, die das öffentliche Rechtsverhältnis begründet oder verändert, nur ist die Gültigkeit dieser Verfügung bedingt durch einen auf sie gerichteten Antrag des Beteiligten; so z. B. bei den Konzessionserteilungen und bei der Stundung von Steuern und Gerichtskosten (Pr. LGV. § 109), aber auch bei der Naturalisation und Beamtenernennung: die Staatsangehörigkeit wird erworben durch „Verleihung", die Beamtenqualität durch „Ernennung" seitens des Staates, also durch einseitigen Akt der öffentlichen Gewalt. Daß ein solcher es ist, der das öffentliche Rechtsverhältnis begründet, tritt besonders bei der Beamtenanstellung zutage. Das Erfordernis einer Zustimmung des Anzustellenden besteht nur für die Berufsbeamten. Als Ehrenbeamte, deren Dienststellung rechtlich dieselbe ist wie die der Berufsbeamten, können Staatsangehörige in weitem Umfange auch wider ihren Willen angestellt werden; die Anstellung eines Widersprechenden kann aber nur durch einseitigen Staatsakt erfolgen.

Die wichtigste der vorgenannten drei Gruppen von Verwaltungsakten konkreter Natur sind die Verfügungen. Auf diese allein wird denn auch hier weiter eingegangen werden (unten § 22). Über die öffentlichen Verträge braucht nicht weiter gehandelt zu werden, da sie sich von den privatrechtlichen nicht ihrer rechtlichen Struktur, sondern nur ihrem Gegenstande nach unterscheiden. Über das Institut der öffentlichen Rechtshandlung aber läßt sich zusammenfassend nichts weiter sagen, weil allgemeine Bestimmungen über diesen Verwaltungsakt überhaupt fehlen und auch die Theorie sich bislang zu wenig mit ihm beschäftigt hat, um allgemeine Grundsätze über ihn zu entwickeln (am eingehendsten über die Rechtshandlungen bisher Kormann). Nur

darauf mag hingewiesen werden, daß jedenfalls die Normen und Grundsätze, welche für die Verfügungen gelten und anerkannt sind, nicht ohne weiteres auf die Rechtshandlungen anwendbar sind (so sind diese z. B. nicht anfechtbar mit den Rechtsmitteln, die gegen die Verfügungen gegeben sind: Pr. OVG. 34, 431; Bay. VGH. 6, 59; Sächs. OVG. 4, 326).

§ 21. Die Polizeiverordnungen.

Literatur: Loening § 50; Meyer-Anschütz § 160; Rosin Polizeiverordnungsrecht in Preußen (2), Berlin 1895; Thoma, Der Polizeibefehl im badischen Recht 1, Tübingen 1906; W. Jellinek, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Zugleich ein System der Ungültigkeitsgründe von Polizeiverordnungen und -verfügungen, Tübingen 1913 §§ 10 ff.

I. Begriff. Polizeiverordnungen oder Polizeistrafverordnungen, in manchen Gesetzgebungen (Bayern, Württemberg, Baden; vgl. auch Pr. G. v. 11. 3. 1850 §§ 5, 6), insbesondere wenn von den mittleren oder unteren Stellen erlassen, auch „polizeiliche Vorschriften" genannt, sind allgemeine Anordnungen der Polizeibehörden, welche den ihrer Herrschaft unterworfenen Personen unter Strafandrohung gewisse Handlungen gebieten oder verbieten.

II. Entwickelung und Umfang des Polizeiverordnungsrechtes. Am Anfange des 19. Jahrhunderts galten die Landesherren und die von ihnen delegierten Behörden schlechthin für befugt, solche Anordnungen, wo es das polizeiliche Interesse nur immer erforderte, zu erlassen. Nach dem Übergange zur konstitutionellen Verfassung hat dann jedoch in den meisten Staaten (nicht z. B. im Kgr. Sachsen; O. Mayer, Sächs. StR. 180 [11]) eine gesetzliche Regelung des Polizeiverordnungsrechtes stattgefunden. Die Verfassungsgrundsätze, daß Rechtssätze, wie sie alle Polizeiverordnungen enthalten, zum Vorbehalte des Gesetzes gehören und im Wege der Verordnung nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung vorgeschrieben werden dürfen (vgl. den staatsrechtl. Teil dieser Encykl.; oben S. 153 f., 161 f. ds. Bds.), und der in der Aufklärungszeit entwickelte, zuerst in der französischen Revolutionsgesetzgebung gesetzlich anerkannte Satz: keine Strafe ohne Strafgesetz (vgl. auch Pr. Urk. Art. 8; RStrGB. § 2) — forderten eine gesetzliche Ermächtigung der Polizeibehörden. Diese ist in verschiedener Weise erteilt. In Preußen, Hessen und den meisten norddeutschen Staaten sind die Polizeibehörden durch Gesetz (Preußen: G. v. 11. 3. 1850 u. LVG. §§ 136 ff.; Hessen: KrO. v. 8. 7. 1911 Art. 64, 65; StO. v. 8. 7. 1911 Art. 129. b) schlechthin ermächtigt, im sachlichen Gesamtumfange der ihnen zustehenden polizeilichen Wirksamkeit Polizeiverordnungen zu erlassen. Es gilt hier das Prinzip der sog. allgemeinen Delegation; spezielle Delegationen, gerichtet auf den Erlaß von Polizeiverordnungen bestimmten Inhaltes, kommen daneben nur ausnahmsweise vor. Auch erstreckt sich die Delegation in diesen Rechtsgebieten, abgesehen von vereinzelten Ausnahmen, sowohl auf die Normformulierung wie auf die Strafandrohung; das Gesetz zieht nur Grenzen, innerhalb deren sich letztere zu halten hat. In Bayern, Württemberg und Baden dagegen ist das Prinzip der speziellen Delegation angenommen, und die Behörden sind überdies nur zur Normformulierung, nicht zur Strafandrohung ermächtigt. Der Satz: nulla poena sine lege wurde hier im Anschlusse an das französische Recht dahin verstanden, daß eine Strafe nur in einem formellen Gesetze angedroht werden könne. Und man trennte hier daher, um dieser Rechtsauffassung gerecht zu werden und doch Raum zu gewinnen für ein bewegliches und den lokalen Bedürfnissen Rechnung tragendes Polizeiverordnungsrecht, die Normformulierung von der Strafandrohung. In den Polizeistrafgesetzbüchern Badens $\frac{31.\ 10.\ 1863}{20.\ 8.\ 1904}$, Bayerns (v. 26. 12. 1871) und Württembergs (v. 27. 12. 1871) sind Strafen angedroht für die Übertretung von Verordnungen, die bestimmte polizeiliche Gebote und Verbote enthalten. Und zum Erlasse dieser im Polizeistrafgesetzbuche vorgesehenen, ihrem Inhalte nach aber nur allgemein charakterisierten Verordnungen, in denen also lediglich die unter die Strafandrohung fallenden Tatbestände näher zu formulieren sind, sind die Polizeibehörden ermächtigt. Vgl. z. B. Bay. PolStrGB. Art. 83: „An Geld bis zu fünf Thalern wird bestraft 1. wer Hunde der durch ober- oder ortspolizeiliche Vorschrift angeordneten . . . Visitation entzieht . . ., 3. wer gegen ortspolizeiliches Verbot oder in Ermangelung eines solchen gegen distriktspolizeiliche Anordnung Hunde auf Leichenhöfe in öffentliche Wirtschaftslokale . . . mitnimmt . . ." Durchbrochen ist

dieses System nur für Fälle dringender Gefahr in Bayern und Baden, indem für solche dort (Art. 9) dem Könige, hier (§ 29) den höheren Verwaltungsbehörden allgemeine und auch auf die Strafandrohung sich erstreckende Delegationen erteilt sind. In Elsaß-Lothringen gilt im wesentlichen noch das französische Recht. Die Strafandrohungen sind im Gesetze enthalten. Die Behörden sind nur zur Tatbestandsformulierung ermächtigt. Diese Ermächtigung ist aber im Gegensatze zu der in den süddeutschen Staaten in weitem Umfange eine allgemeine: der Bezirkspräsident gilt für verordnungsberechtigt, wo eine Verordnung nötig ist zur Erhaltung de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique, und den Ortspolizeibehörden sind zwar in den Gesetzen spezielle Ermächtigungen erteilt, jedoch so umfassende, daß sie tatsächlich einer allgemeinen gleichkommen (Thoma 220 f.; Loening 237 [1]). Endlich hat auch das Reich Ermächtigungen zum Erlasse von Polizeiverordnungen erteilt und ist dabei bald der preußischen, bald der süddeutschen Gesetzgebung gefolgt. Nach dem Muster jener hat es den Marinestationschefs, den Konsuln und für die Schutzgebiete dem Reichskanzler und dessen Subdelegataren allgemeine und sich auch auf die Strafandrohung erstreckende Delegationen erteilt (RG. v. 19. 6. 1883 § 2, 2; 7. 4. 1900 § 51; 25. 6. 1900 § 15). Nach dem Muster dieser hat es sonst nur Ermächtigungen zum Erlasse von Polizeiverordnungen in bezug auf einzelne Verhältnisse erteilt und die Strafen für die Übertretung dieser Verordnungen im Gesetze selbst angedroht (RStrGB. § 145, GewO. §§ 120 e, 147 [4]; RG. v. 14. 5. 1879 §§ 6, 8). Zu beachten ist jedoch, daß durchaus nicht immer da, wo in einem Reichsgesetze für die Übertretung bestimmter polizeilicher Verordnungen Strafen angedroht sind, auch eine reichsgesetzliche Ermächtigung zum Erlasse dieser Verordnungen erteilt ist; vielfach handelt es sich hier lediglich um eine Verweisung auf Polizeiverordnungen, bei der der Reichsgesetzgeber davon ausgeht, daß die Delegation zu ihrem Erlasse durch Landesgesetz erfolgt ist oder zu erfolgen hat. So z. B. bei den sog. Blankettstrafgesetzen in Abschnitt 29 des RStrGB. §§ 366 [10], 367 [5], 368 [1, 2, 8] usw.; wo es an der erforderlichen landesgesetzlichen Delegation fehlt — sie ist da, wo die Polizeibehörden generell ermächtigt sind, ohne weiteres vorhanden —, können die Polizeibehörden also nicht die Verordnungen erlassen, auf die diese Strafandrohungen verweisen, denn das Reich hat sie zum Erlasse derselben nicht ermächtigt (Rosin 71 ff.; Thoma 221, 225, 317).

Selbstverständlich *findet alles Polizeiverordnungsrecht seine Grenze* am polizeilichen Interesse. Daher können auch Polizeibehörden, die ganz allgemein zum Erlasse von Polizeiverordnungen ermächtigt sind, von ihrem Verordnungsrechte nur da Gebrauch machen, wo es sich um den Schutz gerade dieser Interessen handelt; s. oben S. 207. Eine weitere Grenze, die dem möglichen Inhalte aller Polizeiverordnungen gezogen ist, ergibt sich daraus, daß ihre Rechtsvorschriften lediglich auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung verbindlich sind. Die Polizeiverordnung darf daher keine Bestimmungen enthalten, die über diese Ermächtigung hinausgehen, insbesondere, soweit die Ermächtigung nicht etwas anderes gestattet, keine Normen, die mit übergeordneten Rechtsvorschriften, wie es vor allem die Gesetze und die Polizeiverordnungen höherer Polizeibehörden sind, im Widerspruche stehen. Um die Innehaltung dieser Grenze zu sichern, sind die niederen Polizeibehörden gesetzlich verpflichtet, ihre Verordnungen alsbald der höheren Polizeibehörde zur Kenntnisnahme vorzulegen (s. unten V); oder es ist sogar das Inkrafttreten der Polizeiverordnung der niederen Behörde davon abhängig gemacht, daß die höhere die Verordnung bestätigt oder doch binnen bestimmter Zeit keinen Widerspruch gegen sie erhebt. Endlich findet das Polizeiverordnungsrecht der Landesbehörden noch eine allgemeine Grenze an dem Reichsrechte, indem ihm durch dieses bereits mit Strafe bedrohte Handlungen und Unterlassungen entrückt sind (EG.StrGB. § 2), und weiter auch das Reichsrecht die Arten und das Maximum der in Polizeiverordnungen anzudrohenden Strafen bestimmt hat (das. § 5).

III. Was die *zum Erlasse von Polizeiverordnungen ermächtigten Behörden* anlangt, so sind in den Einzelstaaten und ebenso im Reichslande gewöhnlich alle mit der Polizeiverwaltung betrauten Behörden auch zum Erlasse von Polizeiverordnungen innerhalb ihres Amtsbezirkes ermächtigt. Allerdings nicht überall in gleicher Weise. Während in den Mittelstaaten die Landesherren und Minister gegenständlich in demselben Umfange ermächtigt sind, Polizeiverordnungen zu erlassen, wie die mitteleren und unteren Polizeibehörden, stehen die Gesetzgebungen Preußens und einiger norddeutscher Kleinstaaten (Braunschweig) wie auch das in Elsaß-Lothringen maßgebende französische Recht auf dem Standpunkte, daß die von

den Zentralbehörden zu erlassenden Strafvorschriften in der Regel auf dem Wege der Gesetzgebung gegeben werden sollen, und haben daher dem Landesherrn überhaupt keine Ermächtigung erteilt, den Ministern — unter Verlassung des sonst von ihnen anerkannten Grundsatzes der allgemeinen Ermächtigung — nur wenige spezielle Delegationen. In manchen Staaten (Preußen, Hessen, Württemberg, Baden u. a.) sind außer den Polizeibehörden auch Organe der Selbstverwaltung an der Ausübung des Polizeiverordnungsrechtes beteiligt, indem jene nur mit Zustimmung oder doch nur nach Vernehmung gewisser Selbstverwaltungskollegien ihre Strafverordnungen erlassen dürfen. Das Reich hat in seinen zahlreichen Delegationen bald den Kaiser, bald den Bundesrat, bald den Reichskanzler oder andere Reichsbehörden (z. B. Marinestationschefs), bald auch die Einzelstaaten schlechthin oder bestimmte einzelstaatliche Behörden ermächtigt.

IV. Alle Polizeiverordnungen bedürfen als Rechtsverordnungen der Verkündigung. Diese ist gewöhnlich gesetzlich dahin geordnet, daß für die Polizeiverordnungen der höheren Polizeibehörden die Bekanntmachung im Gesetzblatte oder im Regierungs- bzw. Kreisamtsblatte vorgeschrieben ist, während die Regelung der Publikation der Polizeiverordnungen der niederen Polizeiorgane den Aufsichtsbehörden dieser überlassen ist, die auch eine Bekanntmachung in bestimmten Organen der Tagespresse vorschreiben können (Pr. LVG. §§ 140, 144[2]; Bay. Pol. StrGB. Art. 11, Württ. PolStrGB. 55, Bad. PolStrGB. 27).

V. Die Ausübung des Polizeiverordnungsrechtes unterliegt einer direkten Kontrolle durch die höheren Verwaltungsbehörden und einer indirekten durch die Gerichte. Jede höhere Polizeibehörde hat die Verordnungen der ihr untergeordneten Stellen auf ihre Recht- wie Zweckmäßigkeit zu prüfen und ist, sofern das Recht der Außerkraftsetzung nicht ausdrücklich nur bestimmten obersten Instanzen vorbehalten ist (Pr. LVG. § 145), befugt, rechts- oder zweckwidrig befundene Verordnungen dieser aufzuheben. Zur gerichtlichen Kontrolle der Polizeiverordnung kommt es, sobald auf ihrer Grundlage eine Strafe verhängt werden soll, oder eine polizeiliche Verfügung erlassen ist und diese mit der Verwaltungsklage angefochten wird. Dann hat der Strafrichter bzw. der Verwaltungsrichter die Verordnung hinsichtlich ihrer materiellen wie formellen Gesetzmäßigkeit zu prüfen und ihr, falls es an dieser nach der einen oder anderen Richtung hin fehlt, die Anwendung im vorliegenden Falle zu versagen; der formelle Fortbestand der bemängelten Verordnung wird durch solche richterliche Feststellung ihrer Gesetzwidrigkeit jedoch nicht berührt.

VI. Die Polizeiverordnung kann wie jede andere Verordnung abgeändert und aufgehoben werden a) durch formelles Gesetz, b) durch eine neue Verordnung der Behörde, die sie erlassen hat, c) durch Verordnung einer Behörde, die der Stelle, von der die Polizeiverordnung erlassen ist, als Aufsichtsinstanz übergeordnet ist (oben unter V).

§ 22. Die Verfügungen.

Literatur: Loening § 52; Meyer-Anschütz 647 f.; Meyer-Dochow §§ 21, 23; v. Stengel § 39; O. Mayer §§ 8, 20, 21, 30; Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, Wien 1886; Thoma, Der Polizeibefehl, §§ 7—9; Kormann, System d. rechtsgeschäftl. Staatsakte §§ 7 ff.; Derselbe in den Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1912 40 ff. (§§ 19—24); Fleiner, 167—188.

I. Die Verfügungen zerfallen ihren Rechtswirkungen nach zunächst in positive und negative. Zu jenen gehören alle Verfügungen, welche eine Änderung im bestehenden Rechtszustande (in Rechtsverhältnissen oder Rechtslagen) hervorrufen, zu diesen alle, welche die Herbeiführung einer solchen ablehnen. Die negativen Verfügungen stellen sich regelmäßig als Abweisungen von Anträgen auf Vornahme von Verwaltungsakten dar (Konzessionsverweigerungen, Versagung der Naturalisation, der Erteilung von Bescheinigungen [VereinsG. § 5], Unzuständigkeitserklärung, Verweisung auf den Rechtsweg [GewO. § 19; stellt sich dar als Versagung behördlichen Einschreitens verb. m. Rechtsbelehrung]). Die positiven Verfügungen können sehr verschiedenen Inhalt und sehr verschiedene Wirkungen haben. Will man sie nach diesen gruppenweise zusammenfassen, so lassen sich besonders rechtsschaffende, rechtsvernichtende und rechtsfeststellende Verfügungen unterscheiden (Loening 291 ff., Bernatzik 11, Kormann, System 63).

a) Die rechtsschaffenden Verfügungen gliedern sich wieder in vier größere Gruppen: α) Die erste bilden diejenigen Verfügungen, welche lediglich Pflichten erzeugen für den Adressaten. Zu ihnen gehören vor allem die Befehle, d. h. die Gebote oder Verbote von Handlungen, welche sich richten können an untergeordnete Behörden (oben S. 217 V.) oder an Untertanen (hierher gehören z. B. Auflösung von Versammlungen, Ausweisung aus einem Orte, Verbot bestimmter gewerblicher Anlagen und Betriebe [GewO. §§ 27, 35] und die zahlreichen anderen Polizeibefehle und -verbote des täglichen Lebens; Einberufung zum Dienstantritte im Heere; Aufforderung zur Steuerzahlung, zur Abgabe der Steuererklärung), sodann aber auch die Ersuchen an koordinierte und die Anträge an vorgesetzte Behörden, sofern diese verpflichtet sind, sich mit solchen Ersuchen und Anträgen zu beschäftigen. β) Eine zweite Gruppe stellen die Erlaubniserteilungen dar, zu denen die zahlreichen gewerbepolizeilichen Erlaubnisse (vielfach ebenso wie mehrere der im folgenden unter γ erwähnten wahren Verleihungen, „Konzessionen" genannt; vgl. unten § 27 V), Baukonsense, Zulassungen zu den gewerblichen Berufen, die einen Befähigungsnachweis voraussetzen (Hebammen-, Hufbeschlag-, Lootsengewerbe), Erteilung von Jagdscheinen u. a. gehören. Ihnen ist gemeinsam, daß sie Handlungen gestatten, die an sich lediglich Betätigungen der natürlichen Handlungsfreiheit wären, durch Polizeigesetze jedoch im öffentlichen Interesse, vorbehaltlich besonderer behördlicher Erlaubnis, im allgemeinen verboten sind. Sie heben also lediglich eine durch Gesetz gezogene Schranke der natürlichen Handlungsfreiheit für den einzelnen auf; und für diesen entsteht aus ihnen — ebenso wie aus den allgemeinen Freiheitsrechten; s. oben S. 89 dieses Bds. — lediglich der generelle Anspruch auf ein negatives Verhalten der Staatsorgane: in der Ausübung der erlaubten Tätigkeit nicht gestört zu werden, solange die Erlaubnis besteht. γ) Eine dritte Gruppe von Verfügungen bilden diejenigen, welche nicht nur wie die vorangehenden der natürlichen Handlungsfreiheit des Betroffenen freie Bahn schaffen, sondern ihm eine Rechtsmacht beilegen (verleihen), die er vermöge seiner allgemeinen Handlungsfähigkeit nicht entfalten kann. So die Verfügungen, welche einer Person Rechte an bestimmten Objekten, rechtliche Fähigkeiten oder rechtliche Eigenschaften beilegen und gewöhnlich „Verleihungen" oder „Konzessionen" genannt werden; viele von ihnen gewähren lediglich Berechtigungen, andere lassen mit diesen gleichzeitig Verpflichtungen entstehen. Die durch Verleihung beigelegten Rechte sind meist öffentlicher Natur wie das Recht Titel zu führen und Orden zu tragen, das Enteignungsrecht, das Recht, öffentliche Anstalten (Eisenbahnen, Brücken, Fähren) zu errichten und zu betreiben; aber auch einzelne Privatrechte werden durch Verwaltungsakte begründet, so z. B. Bergwerkseigentum, Patentrechte, Eigentum an enteigneten Sachen, die besonderen Nutzungsrechte an öffentlichen Sachen (s. unten § 28 a. E.). Um die Verleihung bestimmter öffentlichrechtlicher Fähigkeiten handelt es sich z. B. bei der Verleihung von Ämtern, bei der sog. „Anstellung" der in § 36 GewO. gen. Gewerbetreibenden, bei der Zulassung zur Rechtsanwaltschaft und zu anderen nichtamtlichen Berufen, in denen Tätigkeiten ausgeübt werden, die nicht aus der natürlichen Handlungsfreiheit, sondern nur aus einer vom Staate verliehenen Macht entwickelt werden können. Als Erweiterung der Handlungsfähigkeit für den konkreten Fall erscheint die Genehmigung von Willenserklärungen der Selbstverwaltungskörper (oben S. 256 II. 3). Verleihung der Rechtsfähigkeit überhaupt ist die Schaffung juristischer Personen durch Verwaltungsakt. Eine Beilegung einer rechtlichen Eigenschaft liegt z. B. in der Beamtenernennung, der Einstellung in das Heer, der Verleihung der Staatsangehörigkeit. δ) Eine letzte Gruppe von rechtsschaffenden Verfügungen sind endlich die, welche unmittelbar eine Sache ergreifen und dadurch, daß sie dieser eine besondere Eigenschaft beilegen, neue Befugnisse und rechtliche Beschränkungen zur Entstehung bringen. Zu ihr gehören die Erklärung von Gegenständen (z. B. Wegen) zu öffentlichen Sachen, von Gewässerstrecken zu Fischschonrevieren (Pr. G. v. 30. 5. 1874), von heilkräftigen Quellen zu gemeinnützigen (Pr. G. v. 14. 5. 1908 § 2, eines Gebietes zum Schutzbezirk, das. § 3) u. a.

b) Rechtsvernichtende Verfügungen sind besonders α) diejenigen, welche Rechte, Fähigkeiten und Eigenschaften entziehen, so z. B. Entziehung von besonderen Nutzungsrechten an öffentlichen Sachen, des Rechtes, eine öffentliche Anstalt zu betreiben, des Eigentums durch Enteignungsbeschluß, des Bergwerkseigentums, des Patentrechts, der juristischen Persönlichkeit (BGB. §§ 43, 73, 87; GewO. § 97), der Staatsangehörigkeit (durch) Entlassung oder zur

Strafe), der Beamtenqualität (Entlassung des Beamten), Aufhebung der Eigenschaft einer Sache als einer öffentlichen (die Zurücknahme einer Erlaubnis gehört nicht hierher, da sie kein besonderes Recht vernichtet; sie fällt unter die Verbote, Pr. OVG. 24, 347). β) Verfügungen, durch die rechtsschaffende Verfügungen und Beschlüsse von Behörden und Selbstverwaltungsorganen (oben S. 256 II. 2) aufgehoben oder beanstandet (z. B. Pr. StO. östl. Prov. §§ 56 [2], 57; ZG. § 15; GewO. § 103 h) werden.

c) Die Feststellungsverfügungen unterscheiden sich von den unter a und b genannten Verfügungen durch die Gebundenheit ihres Inhaltes. Sie sind nicht auf einen bestimmten Erfolg, auf rechtliche Neugestaltung gerichtet, sondern sie konstatieren nur etwas bereits vorhandenes [1]. Gegenstand der Feststellung können Rechtsverhältnisse wie auch tatsächliche Zustände sein. Feststellungen über Rechtsverhältnisse sind z. B. die Defektenbeschlüsse, Steuerveranlagungen, Aushebungen zum Heeresdienst, Aufstellungen der Rayonpläne und -kataster (RayonG. §§ 9 ff.), Planfeststellungen im Enteignungsverfahren (Pr. EnteignG. § 15), die behördlichen Anerkennungen von Verpflichtungen („Feststellung in eigener Sache", Kormann, System 70 f.), ferner die zahlreichen Entscheidungen über öffentlichrechtliche Streitigkeiten, die, soweit sie nicht ausdrücklich den ordentlichen Gerichten überwiesen sind, den Verwaltungsbehörden zustehen, wie z. B. über das Wahlrecht, die Gültigkeit einer Wahl, Zugehörigkeit zu öffentlichen Verbänden, Aufnahme und Ausschließung von Innungsmitgliedern (GewO. § 96) u. a.; auch die Urteile der Verwaltungsgerichte (unten S. 305 ff.) gehören hierher, sie sind inhaltlich Feststellungsverfügungen und unterscheiden sich von diesen nur durch die Form, in der sie ergehen, und die Wirkungen, welche an die Urteilsform gebunden sind. Feststellungen tatsächlicher Zustände (von Gebäuden, künstlichen Anlagen) sehen z. B. vor: Pr. EnteignG. § 35, RayonG. § 44.

II. Die Verfügungen müssen als Rechtsakte gewissen Erfordernissen des Rechtes entsprechen [2]. 1. Sie müssen von der zuständigen Behörde erlassen sein. Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung, die natürlich spezieller oder allgemeiner (ALR. II, 17 § 10) gefaßt sein kann, ist zum Erlasse von Verfügungen erforderlich, die gebietend in das Eigentum und die Freiheit der Untertanen eingreifen (s. den staatsrechtl. Tl. dieser Enzykl. oben S. 153), also besonders zu polizeilichen Befehlen (bestritten! Nachweisung bei Meyer-Anschütz 649 [4]; 650 [5]; Thoma 102 ff.), aber auch zu Erlaubniserteilungen, da diese von gesetzlichen Verboten dispensieren.

2. Der Inhalt der Verfügungen muß sich im Rahmen der Gesetze halten, deutlich erkennen lassen, was von dem Betroffenen verlangt oder ihm erlaubt wird, und auch zweckmäßig sein, denn nur behufs verständiger Realisierung der Staatsaufgaben darf die Verwaltung ihre Mittel gebrauchen. Als Nebenbestimmungen, welche der Haupterklärung beigefügt sind, kommen in den Verfügungen Bedingungen, Befristungen, Widerrufsvorbehalte und vor allem Auflagen vor; sie sind jedoch keineswegs schlechthin zulässig, sondern vielfach durch positive Vorschrift (GewO. § 40), vielfach auch durch die Natur der Verfügung ausgeschlossen, vgl. Kormann, System 135 ff., 149 ff.

3. Verfügungen, für die gesetzlich eine Form vorgeschrieben ist (so Schriftlichkeit: GewO. §§ 18, 91 b [1], 105 f [2], 138 a [3], 139, [3]; VereinsG. § 7 [2]; Pr. LWG. §§ 64 [1], 67, 132. 2 a. E.; für alle Regierungsakte des Landesherrn wegen der Kontrasignatur), müssen diese einhalten. Ist aber, wie regelmäßig, eine Form, insbesondere auch die Schriftlichkeit, nicht vorgeschrieben, so genügt formlose mündliche Erklärung (Laband StR. 2 (5), 196; Loening 241; AM. O. Mayer 1, 280; Fleiner 171), die nicht selten das gegebene ist (Auflösung einer öffentlichen Versammlung, Aufforderung an eine versammelte Menschenmenge auseinanderzugehen [StGB. § 116]), und auch Erklärung durch konkludente Handlungen (stillschweigende Genehmigung; näheres bei Kormann, System 175 ff.).

---

[1] Deshalb rufen sie jedoch ebenso wie andere positive Verfügungen eine Änderung der bestehenden Rechtslage hervor. Denn aus der Feststellung entsteht entweder ein neuer Anspruch, oder sie bildet doch die formelle Voraussetzung für die Geltendmachung eines vorhandenen Anspruches, oder dient endlich doch besonderer Sicherung eines solchen.

[2] Vgl. zum folgenden besonders noch W. Jellinek, Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen, Tübingen 1908; Derselbe, Gesetz, Gesetzanwendung (oben d. Lit. zu § 21).

4. Die Verfügungen sind, da sie auf den Willen dessen, für den sie ihrem Inhalte nach bestimmt sind, bestimmend einwirken wollen, empfangsbedürftige Willenserklärungen. Sie müssen daher dem oder den Betroffenen mitgeteilt werden. Eine allgemeine Bekanntmachung durch Amtsblätter, Zeitungen usw. genügt nur, wo sie gesetzlich für hinreichend erklärt ist (Pr. EinkStG. § 24 [Aufforderung zur Abgabe der Steuererklärung], KommAbgG. § 65 [Bek. der Steuern durch Veröffentlichung der zu erhebenden Prozentsätze, Auslegung der Hebeliste], WehrO. § 115 [7] [Einberufung zur Kontrollversammlung]; GewO. § 100a), und wo nicht individuell bestimmte Personen durch die Verfügung betroffen werden (so bei Erklärung einer Sache zu einer öffentlichen, Entziehung dieser Eigenschaft u. ähnliches s. oben S. 264 α, δ, b; Straßensperrungen; GewO. § 17; PreßG. §§ 14, 15). Die Mitteilung an den oder die Betroffenen kann, sofern nicht eine bestimmte Form vorgeschrieben ist (Zustellung im technischen Sinn, solche ist aber nach OVG. 17, 441 im LVG. § 52 nicht gemeint), durch jeden amtlichen Akt erfolgen, der geeignet ist, ihnen den Inhalt der Verfügung bekannt zu machen: durch Übermittelung eines die Verfügung enthaltenden Schriftstückes, Eröffnung zu Protokoll, mündliche Mitteilung.

5. Die Nichterfüllung der vorgenannten Erfordernisse kann eine verschiedene Wirkung haben: die Verfügung kann schlechthin nichtig sein oder auch nur der Anfechtung und Aufhebung unterliegen. Regelmäßig ist letzteres der Fall. Ein öffentlicher Akt hat die Präsumtion für sich, daß er den Anforderungen des Rechtes entspricht. Daher gelten als nichtig nur Verfügungen, deren Mangelhaftigkeit außer Zweifel steht. Das sind aber a) Verfügungen, die ganz außerhalb der allgemeinen sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit der verfügenden Behörden liegen (Laband 2 [5], 196[1]; O. Mayer 1 S. 281, 305); b) Verfügungen, die tatsächlich Unmögliches, Unsittliches oder gesetzlich Verbotenes fordern oder erlauben (Befehl zu einer strafbaren Handlung, Bordellkonzession, Erteilung einer realen Schankkonzession [GewO. § 10]), sowie solche, die unsinnig sind oder des „unumgänglich notwendigen Inhalts" entbehren (Fluchtlinienplan, der die Richtung der Fluchtlinien nicht angibt, OVG. E. 28 S. 375/76). — Nichtige Verfügungen haben keine Rechtswirkung. Sie bedürfen keiner Aufhebung, um nicht zu wirken; ihre Zurücknahme ist aber geboten zwecks Klarstellung des Rechtszustandes, sie hat lediglich die Bedeutung einer Feststellung ihrer Nichtigkeit. Verfügungen, die den unter 1—3 gen. Anforderungen nicht entsprechen, ohne darum nichtig zu sein, wie solche, welche Gesetzwidrigkeiten, die keine Nichtigkeitsgründe abgeben, oder unzweckmäßige oder unbestimmte Anordnungen enthalten, wirken, bis sie behördlich außer Kraft gesetzt werden. Diese Außerkraftsetzung kann auf Anfechtung des Betroffenen hin (unten § 29) oder von Amts wegen (unten III. 5b) erfolgen. Sie hat, wenn sie wegen Gesetzwidrigkeit oder Unbestimmtheit stattfindet, rückwirkende Kraft, während bei einer Außerkraftsetzung wegen Unzweckmäßigkeit, die ganz in das pflichtmäßige Ermessen der Behörde gestellt ist, diese auch darüber zu befinden hat, ob die Außerkraftsetzung ex nunc oder ex tunc wirken soll.

III. Die Wirksamkeit der Verfügungen findet in verschiedener Weise ihr Ende. 1. Verfügungen, die eine einmalige Handlung gebieten, fallen hinweg mit der Erfüllung des Gebotes. 2. Verfügungen, denen eine Bedingung oder Befristung beigefügt ist, verlieren ihre Wirksamkeit mit dem Bedingungseintritte oder dem Fristablaufe. 3. Ein allgemeiner Endigungsgrund der Verfügungen ist der Tod des Adressaten. Nur ausnahmsweise, wo das Gesetz es ausdrücklich anordnet, wirkt eine Verfügung auch für weitere Personen als den Erstbetroffenen (GewO. § 46: die Witwe und minderjährige Erben eines Gewerbetreibenden können dessen konzessionspflichtiges Gewerbe fortbetreiben, ohne einer neuen Konzession zu bedürfen). 4. Dasselbe gilt von dem Wegfallen des Gegenstandes, an den die Verfügung anknüpft. Ist an jemand als Gewerbetreibenden oder Hausbesitzer ein Befehl erlassen, so fällt dieser hinweg, sobald das Haus abbrennt oder der Adressat den Gewerbebetrieb aufgibt. Ebenso fällt der Befehl aber auch weg, wenn der Adressat das Haus oder das Geschäft verkauft, denn der Befehl richtet sich nicht gegen die Sache, sondern gegen eine bestimmte Person als Beherrscher dieser Sache; soll das Befohlene auch für den Rechtsnachfolger des Adressaten gelten, so muß an diesen ein neuer Befehl gleichen Inhaltes ergehen (O. Mayer 1, 286). 5. Die Verfügungen können vernichtet werden durch neue publizistische Willenserklärungen, und zwar a) durch Gesetze und Verordnungen, welche sie unmittelbar beseitigen (gewerbliche Erlaubnisse bestimmter

Art z. B. für erloschen erklären) oder ihnen doch ihre bisherige rechtliche Grundlage entziehen (z. B. die Polizeiverordnung aufheben, auf der Verbote beruhen); b) durch anderweite Verfügungen, durch Widerruf, der ausgehen kann von der Behörde, die die Verfügung erlassen hat (Zurücknahme), wie auch von der dieser vorgesetzten Aufsichtsinstanz (Aufhebung).

Der wichtigste dieser Endigungsgründe ist der Widerruf. Allein gerade für ihn läßt sich nach der gegenwärtigen Lage des positiven Rechtes eine befriedigende allgemeine Lehre nicht entwickeln. Den allgemeinen Grundsätzen, die gewöhnlich aufgestellt werden, müssen so viele, teils aus positiven gesetzlichen Vorschriften, teils aus der Natur der Sache folgende Ausnahmen zugestanden werden, daß nach ihnen in der Praxis immer nur nach sorgfältigster Prüfung, ob ihrer Anwendbarkeit in concreto nichts entgegensteht, verfahren werden kann. Hier kann natürlich diese schwierige, überall von Kasuistik durchsetzte Materie nur ganz oberflächlich erfaßt werden. Auszugehen ist, wenn man von den Feststellungsverfügungen absieht, von der Widerruflichkeit der Verfügungen: Der Zweck der Verfügungen ist nicht der der gerichtlichen Urteile, das Recht im einzelnen Falle zu finden, sondern einen bestimmten, im Gemeininteresse liegenden Erfolg herbeizuführen. Stellt sich daher später heraus, daß der beabsichtigte Erfolg überhaupt nicht erreicht ist, oder daß das, was seinerzeit im Gemeininteresse lag, dieses jetzt schädigt, so muß die Verwaltungsbehörde berechtigt sein, ihre Verfügung abzuändern oder zu widerrufen; der Verwaltungsverfügung, die den jeweiligen Bedürfnissen des Gemeinwohles zu dienen hat, kann nicht die materielle Rechtskraft innewohnen, die den gerichtlichen Urteilen beigelegt ist und wie die Parteien auch die Behörden bindet. Der Grundsatz der Widerruflichkeit der Verfügungen, nicht nur wegen veränderter Sachlage, sondern auch „schon wegen geänderter und abweichender Ansicht" (so ausdrücklich Bad. V. v. 31. 8. 1884 § 43, 1) ist denn auch von der herrschenden Meinung als der oberste anerkannt. Selbstverständlich ist, daß er für die Behörden nicht das Recht behauptet, ihre Verfügungen willkürlich zu widerrufen; nur, wenn nach ihrem pflichtmäßigen Ermessen das öffentliche Interesse es fordert, sind sie zum Widerrufe befugt. Dem Grundsatze des freien Widerrufes tritt nun aber in weitem Umfange die Norm entgegen, daß die Verwaltung die privaten wie die subjektiven öffentlichen Rechte zu respektieren hat. Daher ist der weitere Grundsatz formuliert, daß der freie Widerruf gegenüber den Verfügungen ausgeschlossen ist, aus welchen der Partei ein Recht erwachsen ist (Bad. V. a. a. O.; Bernatzik 286; Kormann, System 341). Prüft man nun an der Hand dieses Grundsatzes die Zulässigkeit des freien Widerrufes für die einzelnen oben S. 264f. bezeichneten Verfügungskategorien, so ergibt sich folgendes: Die Verfügungen, welche für den Adressaten lediglich Pflichten erzeugen, wie diejenigen, welche einer Sache eine Eigenschaft beilegen, und die rechtsvernichtenden sind frei widerruflich. Und dasselbe muß grundsätzlich auch für die Erlaubniserteilungen gelten, die subjektive Rechte nicht begründen. Allerdings ist hier die Anerkennung des freien Widerrufes praktisch nicht so unbedenklich wie bei den vorgenannten Verfügungen, da er regelmäßig dem Betroffenen einen Nachteil zufügt. Daher sind ihm denn auch mehrere Schranken gezogen. Der Gesetzgeber selbst hat ihn für gewisse Gruppen von Erlaubnissen ausdrücklich ausgeschlossen (GewO. § 25), oder doch nur aus gesetzlich aufgezählten Gründen zugelassen (das. § 40); und er hat ihn weiter indirekt auch dort ausgeschlossen, wo er einen Anspruch auf Erlaubniserteilung gegeben hat, denn dieser würde illusorisch gemacht, wenn die erteilte Erlaubnis wieder frei zurückgenommen werden könnte. Die Rechtsprechung und die Theorie aber sind noch weiter gegangen; sie haben freien Widerruf allgemein für unzulässig erklärt, sobald mit der Ausführung des erlaubten Unternehmens, insbesondere der Bauerlaubnis, tatsächlich begonnen ist (Pr. OVG. E. 24, 344, 40, 379; O. Mayer 1, 302). Endlich sind auch die negativen Verfügungen grundsätzlich widerruflich, für die wichtigsten von ihnen, die Ablehnung von Anträgen, jedoch kommt ein Widerruf überhaupt nicht in Frage: mit der Ablehnung ist der zurückgewiesene Antrag erledigt, und es fehlt dann überhaupt an der Voraussetzung für eine weitere Verfügung. Die Verfügungen dagegen, welche Rechte, Fähigkeiten und Eigenschaften an Personen verleihen, sind grundsätzlich nicht frei widerruflich. Dasselbe gilt von den Feststellungsverfügungen; allerdings nicht in Verfolg der oben genannten Grundsätze, die auf sie überhaupt nicht zur Anwendung kommen, sondern weil gegenüber einer Verfügung, die nicht auf Herbeiführung eines bestimmten Erfolges gerichtet ist, für einen Widerruf aus Zweckmäßigkeitsrücksichten überhaupt kein Raum ist.

Verfügungen, die nicht frei widerruflich sind, können nur aus besonderen Gründen widerrufen werden, nämlich: wenn sie erlassen sind a) unter unrichtiger Anwendung von Gesetzen und Verordnungen, b) unter Überschreitung der Zuständigkeit (soweit nicht Nichtigkeit vorliegt; oben 266 5 c) unter Nichtbeobachtung der wesentlichen Vorschriften über das Verfahren, das ihnen nach gesetzlicher Bestimmung voranzugehen hat (GewO. §§ 17, 25; vielfach wird hier jedoch Nichtigkeit angenommen; s. Kormann, System 272, 278; Fleiner 184 [60]), d) infolge rechtswidriger Einwirkung des Betroffenen auf den verfügenden Beamten: durch Täuschung, Drohung, Bestechung (Bad. V. § 43, 2; O. Mayer 1 S. 281, 291, 305 ff.; Kormann, System 354 ff.). Aus diesen Gründen können auch Feststellungsverfügungen widerrufen werden (Loening 245 [2]); nur die Urteile der Verwaltungsgerichte und einzelne als Formalakte behandelte Verfügungen (Enteignungsbeschluß [Pr. EnteignG. § 33 [2]], Naturalisation [nach Ansicht Pr. des OVG.: E. 13, 408; 27, 410] u. a., s. Kormann a. a. O. 365 ff.) können auch bei ihrem Vorliegen nicht zurückgezogen werden. Ein besonderer Widerrufsgrund greift endlich e) gegenüber solchen Verfügungen Platz, die für den Betroffenen mit den Rechten gleichzeitig Verpflichtungen zur Entstehung bringen, wie besonders die Verleihungen öffentlicher Unternehmungen, Verleihungen von besonderen Nutzungsrechten an öffentlichen Sachen, Erlaubniserteilungen mit Auflagen. Es ist die Nichterfüllung der dem Betroffenen in der Verfügung auferlegten Verpflichtungen. In einer Reihe von Spezialgesetzen, namentlich in der Eisenbahn- und Wegegesetzgebung, ist dieser Widerrufsgrund ausdrücklich anerkannt, und mit Recht ist ihm in der neuen Literatur eine allgemeine Bedeutung beigelegt (O. Mayer 2 S. 161, 316; Kormann, System 403 ff.). Seine Anerkennung ist lediglich eine Anwendung des allgemeinen Rechtsgrundsatzes, daß, wo eine Rechtsbeziehung zwischen zwei Personen beiden Ansprüche gewährt und Pflichten auferlegt, jede von ihnen zum Rücktritt berechtigt ist, wenn die andere ihren Verpflichtungen nicht nachkommt.

Daraus daß die Verfügungen im allgemeinen nicht materiell rechtskräftig werden, folgt, daß die Verwaltungsbehörde sich auf sie nicht wie auf eine rechtskräftige Entscheidung der Sache berufen kann. Ist jemand mit einem Gesuche um Verleihung eines öffentlichen Unternehmens oder um Erteilung einer Erlaubnis durch Verfügung abgewiesen, so kann die Behörde, wenn er dieses Gesuch erneuert, ihn nicht einfach unter Verweisung auf die frühere Entscheidung abweisen, sondern sie muß das Gesuch materiell neu prüfen (Pr. OVG. 5, 291; Bay. VGH. 11, 262 u. 12, 72).

§ 23. Der Verwaltungszwang.

Literatur: Loening § 55; Meyer-Dochow § 17; O. Mayer §§ 23; 24, 25, 32; Anschütz, Das Recht des V. in Preußen, VerwArch. 1, 389 ff.; Thoma, Polizeibefehl 1 S. 23, 89 ff., 302 ff.; Kormann, Grundzüge §§ 36, 33. Ann. d. Deutsch. Reichs 1912 213 ff., 195 ff. — bes. über die Exekutivstrafe: Neukamp, Die pol. Verfügungen z. Verhütung strafb. Handlungen, VerwArch. 3, 1 ff.; Hofacker, Verhältnis der Exekutiv- zu den Kriminalstrafen, das. 14, 447 ff.; Isaac, Zwangsstrafrecht und Zwangsverfahren, i. d. Ztschr. für d. ges. Strafrechtswissenschaft 21, 625 ff.

I. Die Zwecke, welche der Staat mit dem Erlasse von Gesetzen, Verordnungen und Verfügungen befolgt, werden nicht schon mit der Abgabe dieser Willenserklärungen, sondern erst mit ihrer Ausführung erreicht, die entweder lediglich eine Tätigkeit der Behörden oder auch ein bestimmtes Verhalten der Untertanen erfordert. Der Sicherung der Ausführung des Staatswillens durch die Behörden dient vor allem das Aufsichtsrecht und die Disziplinargewalt der vorgesetzten Instanzen, der Sicherung des erforderlichen Verhaltens aller Gewaltunterworfenen dient der Zwang, den der Staat vermöge seiner Herrschermacht ausüben kann. Hier interessiert nur der letztere. Er wird geübt durch allgemeine Strafandrohungen und durch öffentlich rechtliche Zwangsvollstreckung. Indem der Staat in Gesetzen und Verordnungen, die Befehle an die Untertanen enthalten, die Nichtbeachtung dieser mit öffentlicher Strafe bedroht, übt er einen psychischen Zwang aus auf die, die diese Befehle angehen. Dieser Art des Zwanges bedient sich vor allem das (auch in Elsaß-Lothringen geltende) französische Recht, welches den Ungehorsam gegen behördliche Anordnungen schlechthin für ein strafbares Delikt erklärt hat (code pén. 471, 15). Die deutschen Gesetzgebungen kennen ein solches allgemeines Delikt des Ungehorsams gegen Verwaltungsverfügungen nicht. Sowohl die Einzelstaaten wie das Reich haben in ihren Gesetzen und Verordnungen nur Befehle und Verbote bestimmten Inhaltes unter Strafsanktion

gestellt, so daß der größte Teil der Verfügungen strafrechtlich ungeschützt ist. Allein Strafandrohungen und Bestrafungen der Ungehorsamen sichern auch nur unvollkommen die Herstellung des vom Staate gewollten Zustandes, völlig sichergestellt ist dieser nur, wenn der Staat unmittelbar die Ausführung seiner Befehle erzwingen kann. Diese Kompetenz aber ist den Staatsbehörden in Deutschland schon seit dem Mittelalter in weitestem Umfange beigelegt. Gewohnheitsrechtlich hat sich hier die Rechtsauffassung entwickelt, daß die Befugnis, obrigkeitliche Anordnungen zu erlassen, das Recht einschließt, diese — nötigenfalls unter Anwendung von Zwang — in Vollzug zu setzen. Dieser Satz ist die gemeinsame Wurzel der Zwangsgewalt der Gerichte und des hier allein interessierenden Zwangsrechtes der Verwaltungsbehörden, der sog. Verwaltungsexekution. Die Behörden bedürfen also zur zwangsweisen Vollstreckung ihrer Befehle nach deutscher Rechtsauffassung keiner besonderen Ermächtigung; die Zulässigkeit der Vollstreckung ist gegeben mit der Rechtsgültigkeit des Befehles. Und daran hat auch die konstitutionelle Lehre von dem Vorbehalte des Gesetzes nichts geändert. Nur dann ist nach ihr eine gesetzliche Grundlage für die Zwangsübung erforderlich, wenn bei dieser dem Ungehorsamen etwas zugefügt wird, was nicht zur Befehlserfüllung gehört, wie besonders eine Strafe (O. Mayer 1 S. 328, 344). Nichtsdestoweniger ist jedoch in fast allen Staaten die Verwaltungsexekution in neuerer Zeit durch Gesetz geregelt, und es ist selbstverständlich, daß, wo dieses geschehen, die Behörden nur mit den gesetzlich vorgesehenen Mitteln und in den gesetzlich bestimmten Formen ihre Anordnungen vollstrecken dürfen. Die Verwaltungsexekution kann Platz greifen gegen jeden, gegen den eine obrigkeitliche Anordnung sich richten kann, also nicht nur gegen den einzelnen Untertanen, sondern auch gegen Gemeinden und Korporationen, gegen Beamte als solche (unbeschadet des Disziplinarverfahrens) und auch gegen den Staat als Fiskus.

II. Die geltenden Vorschriften über den Verwaltungszwang unterscheiden überall die Vollstreckung der Verfügungen, welche einen Befehl zur Zahlung von Geldbeträgen aus öffentlichrechtlichen Verpflichtungsgründen enthalten (Steuern, Gebühren, Kosten für Ersatzvornahme, Ungehorsamsstrafe [s. flgde. S. zu 2] u. a., und die von Verfügungen, welche andere Handlungen oder Unterlassungen anordnen.

Die Vollstreckung der erstgenannten Verfügungen ist Zwangsvollstreckung in das Vermögen. Sie erfolgt durch Wegnahme des der Schuld entsprechenden Vermögenswertes aus dem Vermögen des Verpflichteten (Pfändung). Das Verfahren, in dem diese Zwangsbeitreibung stattfindet, ist überall nach den Grundsätzen der ZivPrO. §§ 803 ff. geordnet (Pr. kgl. V. v. $\frac{15.\ 11.\ 1899}{18.\ 3.\ 1904}$, Bay. AusfG. z. ZivPrO. v. 26. 6. 1899 Art. 4 ff., Württ. G. v. 18. 8. 1879, Bad. G. v. 12. 4. 1899, Sachs. v. 18. 7. 1902, Hess. G. v. 2. 2. 1881). An die Stelle des Vollstreckungsgerichtes tritt jedoch regelmäßig die die Vollstreckung betreibende Verwaltungsbehörde — nur die Vollstreckung in Grundstücke ist gewöhnlich dem Gerichte vorbehalten und hat auf Antrag der Verwaltungsbehörde durch dieses zu erfolgen —, an die Stelle des Gerichtsvollziehers tritt das Exekutivpersonal der Verwaltung.

Die Vollstreckung der anderen Verfügungen kann entweder durch alle der Behörde zweckdienlich erscheinenden Mittel erfolgen. So nach sächsischem Rechte (G. v. 28. 1. 1835 § 2), und die vollstreckende Behörde hat dann nur den alle Verwaltungstätigkeit beherrschenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Eingriffes, des Mittels zum Zwecke, zu beobachten. Oder es sind die Zwangsmittel und deren Anwendung gesetzlich bestimmt; so in Preußen (LVG. §§ 132 ff., V. v. 26. 12. 1808; s. VerwArch. 1, 464), Bayern (PolStrGB. Art. 16, 20, 21), Württemberg (G. v. 12. 8. 1879 Art. 2, 5, 11), Baden (PolStrGB. §§ 30, 31), Hessen (G., betr. Abänderung d. Kr. u. PrO. v. 8. 7. 1911 Art. 1, 24, u. G., betr. Abänd. d. Art. 56 d. StO. v. 8. 7. 1911) und den meisten norddeutschen Staaten, die sich dem preußischen Systeme angeschlossen haben (VerwArch. 14, 475[36]). Als Zwangsmittel werden hier in großer Übereinstimmung drei genannt: Ersatzvornahme, Exekutiv- oder Ungehorsamsstrafe, unmittelbare Gewaltanwendung. Das letzte erscheint überall als das nur äußerstenfalls anzuwendende. Zwischen den beiden erstgenannten hat nach den süddeutschen Gesetzgebungen die Behörde die freie Wahl; nach der preußischen Gesetzgebung dagegen ist, „sofern es tunlich" (OVG. 7, 342; 55, 275) ist, die Ersatzvornahme zu wählen. Das Reich hat nur gelegentlich der Regelung bestimmter Materien (in den Steuergesetzen, BrausteuerG. § 50, BranntweinsteuerG. § 134 usw.) die Behörden zur Anwendung von Zwangs-

mitteln (Ersatzvornahme und Exekutivstrafe) ausdrücklich ermächtigt. In Elsaß-Lothringen fehlt es überhaupt an gesetzlichen Ermächtigungen, und es ist daher hier die Androhung von Exekutivstrafen ausgeschlossen.

1. Die Ersatzvornahme ist die Ausführung des Inhaltes des Befehles durch die Behörde selbst oder einen von ihr beauftragten Dritten an Stelle des sich weigernden Pflichtigen. Sie kann nur stattfinden, wenn von dem Pflichtigen eine Handlung verlangt ist — nicht zur Erzwingung von Unterlassungen —, und auch nur, wenn die verlangte Handlung ebensogut wie vom Pflichtigen von einem Dritten ausgeführt werden kann (Entfernung polizeiwidriger Bauten, Reinigung des Bürgersteiges), nicht also zur Erzwingung höchst persönlicher Handlungen (Leistung einer Unterschrift, Abgabe einer Erklärung). Die durch die Ersatzvornahme entstandenen Kosten hat der Pflichtige dem Staate zu ersetzen, der sie eventuell zwangsweise von ihm eintreibt (vorige S. a. E.). Der Anwendung des Zwangsmittels hat regelmäßig eine Androhung desselben (Pr. schriftliche) voranzugehen; auch ist vorgeschrieben, daß in dieser dem Pflichtigen noch eine Frist zur Selbstvornahme zu setzen ist.

2. Die Exekutiv- oder Ungehorsamsstrafe ist ein indirektes Zwangsmittel: durch Androhung eventueller Zufügung von Rechtsnachteilen (Geldbußen, Haft) soll der Betroffene bewegt werden, befehlsgemäß Handlungen vorzunehmen oder zu unterlassen. Die Höhe der Exekutivstrafe, die bei fortdauerndem Ungehorsame eintreten soll, ist von der sie anwendenden Verwaltungsbehörde bis zum gesetzlich fixierten Höchstbetrage (in Sachsen ist auch dieser nicht einmal gesetzlich festgelegt; im übrigen ist er gewöhnlich abgestuft nach dem Range der Behörde) in jedem einzelnen Falle unter Berücksichtigung der Stärke des geleisteten Widerstandes besonders zu bestimmen. Im Gegensatze zu der in allgemeinen Normen angedrohten Kriminalstrafe wird die Exekutivstrafe also stets durch Individualverfügung bestimmt und angedroht. Die Exekutivstrafe ist eine wirkliche Strafe, wenn man unter einer solchen die obrigkeitliche Zufügung eines Übels wegen eines ge- oder verbotswidrigen Verhaltens versteht. Im übrigen hat sie aber nichts mit der Kriminalstrafe zu tun. Sie will nicht wie diese strafen, weil gefehlt ist, sondern damit nicht noch weiterhin gefehlt wird. Sie ist lediglich gerichtet auf die Verwirklichung des Staatswillens, ist also Zwangsmittel; daher kann sie nicht mehr verfügt werden, wenn die geschuldete Leistung unmöglich geworden ist (Pr. OVG. E. 2 S. 382, 387, 413, 7, 344; Bad. VGH. bei Reger, Entsch. d. Ger. u. VerwBeh., Erg. 2, 170; anders vereinzelt das württ. Recht, in dem die Exekutivstrafe sich überhaupt sehr der Polizeistrafe nähert). Sie ist materiell Verwaltungsmaßregel, nicht Strafrechtspflege; daher finden weder die allgemeinen Bestimmungen des RStGB. noch des Strafprozeßrechtes auf sie Anwendung: Die Landesgesetzgebungen sind in ihrer Ordnung der Exekutivstrafen nicht durch § 5 EinfG. z. RStrGB. beschränkt. Die Umwandlung einer als Exekutivstrafe verhängten Geldstrafe ist, da § 28 RStrGB. nicht Platz greift, nur auf Grund ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmung zulässig (nur die württemb. Praxis erkennt diesen Satz nicht an). Es gilt nicht der Grundsatz „ne bis in idem". Die Exekutivstrafe kann wegen des nämlichen Ungehorsams, wenn er trotz ihrer Verhängung fortdauert, beliebig wiederholt werden, bis der Ungehorsam gebrochen oder die Erfüllung des Befehls unmöglich geworden ist. Gerade in der Möglichkeit, daß sie wiederholt und gesteigert werden kann, liegt die zwingende Wirkung der Exekutivstrafe. Ist sonach aber die Exekutivstrafe ganz etwas anderes als die Kriminalstrafe und verfolgt sie besonders andere Zwecke als diese, so kann sie gegebenenfalls auch neben dieser Platz greifen, d. h. die Verwaltungsbehörde kann, sofern ihr das Gesetz dies nicht ausdrücklich verbietet (so Bay. PolStrGB. Art. 21), auch zwecks Erzwingung von Handlungen und Unterlassungen, die bereits in einer allgemeinen Norm (Strafgesetz, Polizeiverordnung) mit Strafe bedroht sind, Exekutivstrafen verhängen (ebenso Neukamp, Isaac, Fleiner u. bes. Hofacker; anders die herrschende Lehre in der Theorie und die Rechtsprechung der obersten Verwaltungsgerichte [VerwArch. 14 S. 467—84], insbes. des Pr. OVG., dem sich jedoch neuestens [Entsch. 52, 310] auch Bedenken gegen seine bisherige Praxis erhoben haben). Die Verhängung der Exekutivstrafe erfolgt in besonderem Verfahren. Dieses beginnt mit der Androhung der Strafe, für die manchmal (Pr. LVG. § 132; Hess. KrO. Art. 80, StO. 56) Schriftform vorgeschrieben ist, und der, wenn eine Handlung erzwungen werden soll, eine Frist beizufügen ist, innerhalb welcher die Vornahme dieser erwartet wird. Wird nach der Androhung dem Verbote noch

weiter zuwidergehandelt oder die geforderte Handlung in der gesetzten Frist nicht vorgenommen, so kann die Behörde (eine Verpflichtung besteht für sie nicht, sie kann auf die Durchführung der Zwangsübung verzichten) die Strafe verhängen („festsetzen") und eventuell zwangsweise eintreiben. Selbstverständlich kann die Exekutivstrafe, da sie doch Strafe ist, nur verhängt werden, wenn das befehlswidrige Verhalten des Betroffenen ein von ihm verschuldetes ist.

3. Die unmittelbare Gewaltanwendung ist gewaltsame Handanlegung an die Person oder Vermögensstücke des zu Zwingenden, wie z. B. Schließung eines nicht genehmigten genehmigungspflichtigen Gewerbebetriebes; Beschlagnahme der Schankgefäße zwecks Hinderung der Fortführung einer nicht genehmigten Schankwirtschaft (Pr. KammG. bei Reger, Entsch. 28, 7); gewaltsame Brechung des Widerstandes, den der Grundeigentümer exekutivischer Grabenräumung entgegensetzt; Vorführung eines Gestellungspflichtigen zur Musterung (WehrO. § 62, 3[8]), von Kindern zur Impfung (Pr. OVG. E. 28, 396), zum Schulunterrichte (Pr. KammG. Jahrb. 8, 227). Sie darf nur stattfinden, wenn andere Zwangmittel vergeblich versucht oder der Natur der Sache nach nicht anwendbar sind. Daß ihr eine Androhung vorauszugehen hat, ist ausdrücklich nicht vorgeschrieben, versteht sich jedoch von selbst, da Gewalt erst angewendet werden darf, nachdem alle anderen Mittel erschöpft sind. Welche Zwangsmaßregeln im einzelnen Falle anzuwenden sind, hat die Vollstreckungsbehörde nach freiem Ermessen zu bestimmen. Gesetzlich geregelt hinsichtlich ihrer Voraussetzungen und Durchführungsart sind nur einzelne besonders einschneidende Gewaltanwendungen: die polizeiliche Inverwahrungnahme von Personen (Pr. G. v. 12. 2. 1850 § 6, Bad. PolStrGB. § 30 [3], Hess StO. Art. 56; vgl. Seuffert, Art. „Verhaftung" in v. Stengels Wörterb. §§ 2, 3, 20; O. Mayer 1, 364 ff.), das Eindringen in die Wohnung (Pr. G. v. 12. 2. 1850 § 7; Seuffert, O. Mayer a. a. O.), der Waffengebrauch (O. Mayer 1, 369 ff.)[1], die übrigens besonders häufig auch als selbständige Zwangsmaßregeln (unten zu III) vorkommen. Diese gesetzlichen Regelungen stellen sich dar als Beschränkungen der den Behörden nach allgemeinen Grundsätzen zustehenden Zwangsbefugnis. Zu beachten ist jedoch, daß Gewaltmaßregeln ohne besondere gesetzliche Grundlage nur da ergriffen werden dürfen, wo durch sie der Befehl wirklich zum Vollzuge gebracht werden kann, nicht aber, wo sie lediglich dazu dienen können, durch ihre Einwirkung als zugefügtes Übel auf den Willen des Ungehorsamen diesen zum Gehorsam zu bewegen (oben S. 269; v. Seydel StR. 3, 6; O. Mayer 343 f.; Thoma 93 [14]), wo sie also nur die Bedeutung einer Exekutivstrafe haben. Daher kann ohne gesetzliche Ermächtigung eine zwangsweise Vorführung vor eine Behörde nur erfolgen, wenn mit dem Erscheinen der Befehlsinhalt erfüllt ist oder doch auch das weitere befehlgemäße Verhalten vor der Behörde im Anschlusse an die Vorführung mit Gewaltanwendung erzwungen werden kann wie das Dulden der Impfung, nicht dagegen, wenn der Befehl auf Vornahme einer Handlung, z. B. Auskunftserteilung vor der Behörde, geht; diese kann durch die Vorführung doch nicht erzwungen werden (richtig: O. Mayer 1, 345, anders die herrschende Meinung, insbes. die Praxis [Kamptz-Delius, Rechtspr. d. R. u. KammG. 1, 108 u. 2, 248], gegen diese auch Seuffert a. a. O. [aus dem pr. G. v. 12. 2. 1850 läßt sich jedoch über die Zulässig- oder Unzulässigkeit der Zwangsgestellung nichts entnehmen, RG., Straf.S. 1, 331]).

III. Im vorangehenden ist nur von dem Verwaltungszwange gehandelt, der zur Vollstreckung einer Verfügung geübt wird. Es gibt nun aber auch noch Verwaltungszwang, und zwar in Form unmittelbarer Gewaltanwendung, außerhalb des Vollstreckungsverfahrens, der als selbständige Maßregel, nicht in Anlehnung an eine Verfügung auftritt [2]. Wenn ein Betrunkener die nächtliche Ruhe stört, ein Hund ohne Maulkorb auf der Straße herumläuft, eine Feuersbrunst zu löschen, einer Wassersnot zu wehren ist,

---

[1] Spezialliteratur: G. Meyer, Art. „Waffengebrauch" in v. Stengels Wörterb.; van Calker, Das Recht des Militärs zum administrativen Waffengebrauch, München 1888; Wilfling, Der administrative Waffengebrauch der öffentlichen Wachorgane und des Heeres, Wiener staatsw. Studien 1909; v. Reinhardt, Der Waffengebrauch als Mittel staatlichen Verwaltungszwangs nach deutsch. Verwaltungsrecht. Heidelb. Diss. 1910; überall hier weitere Literaturangaben.

[2] Zum folgenden außer O. Mayer §§ 24, 25 besonders noch: Wolzendorff, Staatsnotrecht, Arch. f. öff. R. 27, 220; Schultzenstein, Nothandlungen im Verwaltungsrecht, VerwArch. 16, 123; Kormann, Grundzüge, Annalen des Deutschen Reichs Jahrg. 1912, 195.

so kann die Verwaltung nicht erst den Weg der Verfügung beschreiten, sondern sie muß sofort mit Gewaltanwendung vorgehen, um den polizeimäßigen Zustand herzustellen oder größeren Gefahren vorzubeugen: Der Betrunkene wird in Verwahrung genommen, der Hund eingefangen, die dem brennenden Hause benachbarten Gebäude werden von der Feuerwehr beschädigt und eingerissen, Dämme und Stauanlagen werden zerstört. Ausdrückliche gesetzliche Ermächtigungen zu solchen sofortigen Gewaltanwendungen finden sich nur vereinzelt (Pr. G. v. 12. 2. 1850 § 6). In Preußen ist die Polizei durch die allgemeine landrechtliche Ermächtigung, „die nötigen Anstalten zu treffen" (oben S. 206), auch zur sofortigen Gewaltanwendung ermächtigt, sofern diese eben als die „nötige Anstalt" erscheint. Aber auch, wo jede gesetzliche Ermächtigung fehlt, gilt die Polizei herkömmlich für befugt, sofort mit Zwang vorzugehen, wenn nach Lage der Verhältnisse dies summarische Verfahren als selbstverständlich und allein geeignet erscheint, den Verwaltungszweck zu realisieren. In den erwähnten Beispielen ist es die „gegenwärtige Gefahr", welche die sofortige Gewaltanwendung rechtfertigt, und sie ist es auch, die die Polizei berechtigt, Personen, die Gefährdungen ausgesetzt sind (von erregter Menge Bedrohte, Geisteskranke, verlaufene Kinder) um ihres eigenen Schutzes willen gewaltsam in Verwahrung zu nehmen (ausdrücklich vorgesehen im gen. pr. G.). Man spricht hier gewöhnlich von öffentlichen Notständen und polizeilichem Notstandsrechte. Selbstverständlich ist aber auch, daß die Verwaltung da sofort mit Gewalt vorgehen darf, wo die Voraussetzungen der Notwehr gegeben sind (s. auch v. Seydel, StR. 3, 5), d. h. ein rechtswidriger Angriff auf die öffentliche Ordnung, also eine strafbare Handlung abzuwenden ist (Bay. AusfG. z. StrPrO. Art. 102) und ebenso bei der Selbstverteidigung, d. h. der Zurückweisung störender Eingriffe in den Betrieb der Verwaltung und die in ihrem Dienste stehenden Sachen. Meistens allerdings wird Gewalt zwecks Selbstverteidigung erst nach vorangegangenem Befehle ergriffen werden: die Menschenmenge, welche die Benutzung der öffentlichen Straße hindert, wird erst auseinandergetrieben, wenn sie dem Befehle, auseinanderzugehen, nicht nachkommt; Personen, die im Freien stattfindende Verhandlungen durch lautes Sprechen stören, werden erst, wenn sie dem Befehle, sich ruhig zu verhalten, nicht Folge leisten, zwangsweise weggebracht.

IV. Zur Anwendung der unmittelbaren Gewalt bedient sich die Verwaltung einer besonderen Gruppe niederer Beamten, des sog. Exekutivpersonals. Zu diesen gehören die Polizeibediensteten der Gemeinden, die militärisch organisierten Schutzmannschaften der größeren Städte, die Gendarmerie u. a. Reicht aber die Kraft dieser Vollstreckungsbeamten nicht aus, so kann die Verwaltung auch militärische Hilfe requirieren (Anschütz 413, 470; O. Mayer 1, 372).

§ 24. Die Enteignung.

Literatur: O. Mayer §§ 33, 34; Meyer-Dochow § 18; Fleiner 274 ff.; Gierke, Dtschs. PrivR., § 128; Layer, Prinzipien des Enteignungsrechts, Leipzig 1902; Schelcher, Art. „Enteignung" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb.; Grünhut, Art. „Enteignung" Handwörterb. der Staatswissenschaften (3); überall hier weitere Nachweisungen.

I. Begriff, Gesetzgebung. Die Enteignung (Zwangsenteignung, Expropriation) ist die durch obrigkeitlichen Verwaltungsakt im öffentlichen Interesse, gegen Entschädigung bewirkte Entziehung von Eigentum zwecks dessen Übertragung auf ein anderes Rechtssubjekt (oben § 22. I. a. γ, b. α). Der Entziehung des Eigentums steht gleich dessen Beschränkung (Belastung eines Grundstücks mit einer Servitut) sowie die Aufhebung und die Beschränkung begrenzter dinglicher Rechte. Die Enteignung ist eine Zwangsübung der Verwaltung. Sie dient, wie der im vorangehenden Paragraphen behandelte Verwaltungszwang, der Realisierung des staatlichen Willens, der hier gerichtet ist auf die Erfüllung der Pflicht der Gewaltunterworfenen, Privateigentum dem Bedürfnisse des öffentlichen Wohles zu opfern (folgender Paragraph unter I). Sie bildet jedoch, indem sie zwecks Schutzes des Eigentums mit besonderen Kautelen umgeben ist, nach Voraussetzung, Form und Wirkung einen durchaus für sich dastehenden obrigkeitlichen Eingriff der Verwaltung.

Ein allgemein ausgestaltetes Rechtsinstitut ist nur die Enteignung von Grundstücken, der die von Immobiliarrechten durchaus gleichgestellt wird. Sie ist der Gegenstand einer besonderen Enteignungsgesetzgebung. Die Enteignung von beweglichen Sachen ist dagegen nirgends ein-

heitlich geordnet; sie ist nur für ganz bestimmte Objekte vorgesehen und für diese in den verschiedensten Gesetzen geregelt, s. z. B. Pr. EnteignG. §§ 50 (Wegebaumaterialien), KriegsleistungsG. v. 13. 6. 1873 §§ 25 ff. (Pferdeaushebung). Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher nur auf die Grundstücksenteignung. Sie ist in den meisten Einzelstaaten durch ein allgemeines, gewöhnlich im Anschlusse an eine prinzipiell die Unverletzlichkeit des Eigentums garantierende Verfassungsbestimmung erlassenes Enteignungsgesetz nach Voraussetzungen und Form geregelt (Preußen G. v. 11. 6. 1874; Bayern v. 17. 11. 1837; Württemberg v. 20. 12. 1888; Sachsen v. 24. 6. 1902; Baden v. $\frac{22.\ 6.\ 1899}{24.\ 12.\ 1908}$; Hessen v. $\frac{26.\ 6.\ 1884}{30.\ 9.\ 1899}$; weitere Nachweisungen bei Grünhut u. Schelcher). Neben diesem allgemeinen Gesetze sind jedoch vielfach noch Sonderbestimmungen für Enteignungen zu bestimmten Zwecken erlassen (vgl. z. B. den Vorbehalt im Pr. EnteignG. § 54; Pr. FluchtlinienG. v. 2. 7. 1875 § 11; G., betr. Maßnahmen z. Stärkung d. Deutschtums i. d. Prov. Westpr. u. Pos. v. 20. 3. 1908 §§ 13 ff.; QuellenschutzG. v. 14. 5. 1908 § 29). Das Reich hat sich bislang nur für einzelne Zwecke das Expropriationsrecht beigelegt (RVerf. Art. 41; RayonG. v. 21. 12. 1871 § 41). — Jede Enteignung ist ein obrigkeitlicher Eingriff in das Eigentum. Sie bedarf daher nach konstitutionellen Grundsätzen einer gesetzlichen Grundlage. Diese gibt regelmäßig das allgemeine Enteignungs- oder ein anderes Gesetz ab, welches die Regierung oder eine bestimmte Behörde unter gewissen Voraussetzungen zur Enteignung ermächtigt. Fehlt es an einer solchen allgemeinen Ermächtigung, so kann eine Enteignung nur durch einen Akt der Gesetzgebung stattfinden, der natürlich auch beim Bestehen eines allgemeinen Enteignungsgesetzes noch für erforderlich erklärt sein kann (so in Hamburg, Lübeck, Bremen, vgl. auch RVerf. Art. 41).

II. Die Enteignung von Grundstücken darf nur stattfinden zugunsten eines öffentlichen Unternehmens (Eisenbahn-, Wege-, Kanalbau), also besonders nicht bloß zur Erreichung eines vermögensrechtlichen Zweckes (Arrondierung fiskalischer Besitzungen). Der Herr dieses Unternehmens braucht aber nicht der Staat zu sein; es kann auch enteignet werden für ein dem öffentlichen Interesse dienendes Unternehmen, das einem Selbstverwaltungskörper oder einem konzessionierten Privaten gehört. Enteigner im wahren Sinne des Wortes ist stets der Staat; er allein hat die Rechtsmacht, gebietend in Privatrechtsverhältnisse einzugreifen. Wenn gewöhnlich von Verleihung des Enteignungsrechtes an den Privatunternehmer gesprochen (s. auch oben S. 264 a, γ) und dieser als Enteigner (Expropriant) bezeichnet wird, so entspricht diese Ausdrucksweise durchaus nicht dem wirklichen Rechtsverhältnisse. Aus einer solchen Verleihung, die nichts weiter ist als die Konstatierung, daß für das betreffende Unternehmen die Enteignung beansprucht werden kann, erhält der Unternehmer nicht das Recht, die betreffenden Grundeigentümer zu enteignen, sondern nur den Anspruch gegen den Staat, daß dieser für ihn die Enteignung vornehme. Übrigens erscheint diese sogenannte Verleihung des Enteignungsrechtes an den Unternehmer gewöhnlich nicht als ein selbständiger Akt, ist vielmehr verbunden mit der Verleihung des Unternehmens, deren Konsequenz sie ist. Die Enteignung richtet sich gegen den Eigentümer der zu dem Unternehmen gebrauchten Grundstücke, der diese nicht abtreten will, oder aus rechtlichen Gründen (Fideikommißqualität) nicht abtreten kann (Expropriat); desgl. gegen die an diesen Grundstücken dinglich Berechtigten. Auch gegen den Staat als Grundeigentümer kann, wenn er nicht selbst der Herr des Unternehmens ist, die Enteignung stattfinden; der praktische Zweck, den der Staat verfolgt, wenn er einen Unternehmer ermächtigt, gegen ihn selbst die Enteignung zu betreiben, wird meist der sein, daß er im Enteignungsverfahren die Entschädigung feststellen lassen will.

III. Die Enteignung darf nur stattfinden gegen vorgängige volle Entschädigung des Expropriaten. Es ist ihm nicht nur der bloße Verkaufswert des enteigneten Grundstückes oder Rechtes zu ersetzen, sondern der Wert, den dieses gerade für ihn hatte, nicht jedoch der reine Affektionswert. Insbesondere ist bei Teilenteignungen auch der Mehrwert zu berücksichtigen, den der zu enteignende Teil durch seinen örtlichen und wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem übrigen Grundbesitze des Expropriaten hat, sowie die Minderung des Wertes, die für den Restbesitz infolge der Enteignung eintritt. Dagegen braucht der Enteignete sich die Werterhöhung nicht anrechnen zu lassen, die vermöge der von dem Unternehmen zu erwarten-

den Vorteile für sein Grundstück eintritt (bestritten! Gierke 486 [103]; Fleiner 278 [48]). Die Entschädigung ist von dem Unternehmer zu gewähren, und zwar regelmäßig in Geld.

IV. Die Enteignung erfolgt stets in einem gesetzlich geordneten Verfahren, und dieses gliedert sich meist in vier Abschnitte. Es beginnt mit der Feststellung des Enteignungsfalles, bei der einmal festzustellen ist, daß das Unternehmen, für das enteignet werden soll, ein solches ist, für das Enteignung beansprucht werden kann, und sodann der Unternehmer, der als betreibende Partei im Verfahren zugelassen werden soll. Diese Feststellung ist in den freien Städten stets durch die gesetzgebenden Faktoren zu treffen (ebenso RVerf. Art. 41), in den anderen Staaten durch das Staatsoberhaupt oder das Ministerium, und zwar haben diese regelmäßig nach freiem Ermessen die Qualifikation des Unternehmens zu beurteilen, seltener (z. B. Bayern) sind sie an einen im allgemeinen Enteignungsgesetze gegebenen Katalog der zulässigen Expropriationsfälle gebunden. Auf diese Feststellung der Zulässigkeit der Enteignung überhaupt folgt die Feststellung des Enteignungsgegenstandes (Planfeststellung), welche in den meisten Staaten durch Verwaltungsbescheid (Preußen: Beschl. d. BezA.; Sachsen, Baden: Ministerium), in Bayern und Württemberg durch verwaltungsgerichtliches, in Elsaß-Lothringen nach französischem Rechte durch zivilgerichtliches Urteil zu erfolgen hat. Bei ihr handelt es sich darum, die Folgerungen aus der vorangegangenen allgemeinen Feststellung auf die einzelnen Grundstücke zu ziehen und die Ermessensfrage zu beantworten, welche Grundstücke für das Unternehmen erforderlich und demgemäß zu enteignen sind. Mehr, als für das Unternehmen unbedingt erforderlich ist, darf nicht enteignet werden; ist also den Bedürfnissen jenes mit einer Servitut genügt, so darf zur Enteignung des Grundstückes überhaupt nicht geschritten werden. Abweichungen von diesem Grundsatze lassen die Gesetze meistens bei Teilenteignungen zu, indem sie dem Expropriaten das Recht geben, vom Exproprianten die Übernahme des ganzen Grundstückes zu verlangen, „wenn das Grundstück durch die Abtretung so zerstückelt werden würde, daß das Restgrundstück nach seiner bisherigen Bestimmung nicht mehr zweckmäßig benutzt werden kann" (Pr. G. § 9, Bad. § 6). Das dritte Stadium des Verfahrens bildet die Feststellung der Entschädigung. Diese erfolgt endgültig überall durch Erkenntnis des ordentlichen Gerichtes; jedoch lassen die meisten Enteignungsgesetze zunächst die Verwaltungsbehörde die Entschädigung auf Grund von Sachverständigengutachten vorläufig durch Beschluß festsetzen und diesen Beschluß dann endgültig werden, wenn nicht innerhalb bestimmter Frist der Rechtsweg gegen ihn beschritten ist. Ist die Entschädigungsfeststellung rechtskräftig geworden und die in dieser festgesetzte Summe gezahlt oder hinterlegt — die Gesetze fordern im Interesse der Sicherung des Enteigneten fast einmütig (eine Ausnahme macht das sächs. G.) vorgängige Entschädigung —, so folgt, das Verfahren abschließend, der Ausspruch der Enteignung durch die Verwaltungsbehörde. Mit der Zustellung des Enteignungsausspruches an den Enteigneten und den Unternehmer (Pr., Hess.) oder auch schon an jenen allein (Sachs., Württ., Bad.) treten

V. die Wirkungen der Enteignung ein. Sie sind privatrechtlicher Natur: Das Eigentum des bisherigen Eigentümers an den enteigneten Grundstücken erlischt, und diese gehen in das Eigentum des Unternehmers über, und zwar, ohne daß es einer Umschreibung im Grundbuche bedarf. Dabei leitet der Unternehmer sein Eigentum aber nicht von dem bisherigen Berechtigten ab, sondern lediglich aus der rechtsschaffenden Kraft des Verwaltungsaktes. Die Enteignung wirkt für den Unternehmer originären Rechtserwerb. Daher erlöschen mit ihr nach gesetzlicher Vorschrift auch alle beschränkten dinglichen Rechte, die an dem enteigneten Grundstücke bestehen. Der Expropriat hat jedoch nach den meisten Gesetzen, wenn das Unternehmen nicht zustande kommt oder das enteignete Grundstück zu dem bestimmten Zwecke nicht mehr notwendig ist, ein Rückforderungs- oder, wenigstens für den Fall, daß der Expropriant es veräußern will, ein Vorkaufsrecht.

VI. Neben dem vorbezeichneten umständlichen ist meist ein abgekürztes Expropriationsverfahren für dringliche Fälle vorgesehen. Auch kann jenes durch Vereinbarungen zwischen dem Unternehmer und dem Expropriaten in jedem Stadium abgeschnitten oder doch vereinfacht werden. Solche Vereinbarungen, die den Charakter von privatrechtlichen (bestritten! Fleiner 279) Verträgen haben, können getroffen

werden über den Gegenstand der Abtretung oder über die Höhe der Entschädigung oder über beides zugleich. Letzterenfalls ist die Enteignung überhaupt überflüssig geworden; das Verfahren fällt zusammen, und der Vertrag allein besteht fort; in den beiden erstgenannten Fällen dagegen entfällt nur der betreffende Abschnitt des Enteignungsverfahrens, und dieses nimmt im übrigen seinen Fortgang zwecks Feststellung der Entschädigung bzw. Vollziehung der Enteignung.

Viertes Kapitel.

Die Verwaltung und die Gewaltunterworfenen. Allgemeine Rechtsbeziehungen.

§ 25. Die öffentlichen Pflichten und öffentlichen Rechte.

Literatur: Loening §§ 3, 4; v. Stengel §§ 7—9; Meyer-Anschütz § 11, 213 ff.; O. Mayer § 9; Fleiner §§ 10, 11; Gerber, Über öffentliche Rechte, Tübingen 1852; G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte (2), Tübingen 1905; derselbe, Staatslehre (2) 395 ff.; Dantscher v. Kollesberg, Die politischen Rechte der Untertanen, Wien 1888, 1892, 1894; v. Stengel, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit u. die öffentlichen Rechte, VerwArch. 3, 176; Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, Tübingen 1911, 395 ff., 567 ff.; Kormann, Grundzüge, Annalen d. Deutsch. Reichs Jahrg. 1911 913 ff.

I. Allgemeines. Von den Rechtsverhältnissen zwischen der Verwaltung und den Untertanen interessieren hier nur die öffentlich rechtlichen. Ihnen ist charakteristisch die Ungleichheit der beteiligten Subjekte. Auf der einen Seite steht der Staat mit seiner Herrschermacht, auf der anderen der Gewaltunterworfene, der zum Gehorsam verpflichtet ist.

Für jeden Untertan besteht die allgemeine Pflicht zum Gehorsam gegenüber dem Gesetze und demgemäß besonders auch zur Erfüllung jener allgemeinen Spezialpflichten, welche das öffentliche Recht gewissen großen Interessen zuliebe geschaffen und durch geschlossene, von bestimmten Grundsätzen beherrschte Gruppen von Rechtssätzen geordnet hat, wie die Wehrpflicht, die Steuerpflicht, die Schulpflicht, die Versicherungspflicht, die Pflicht, Eigentum zu opfern im öffentlichen Interesse, die Pflicht zu polizeimäßigem Verhalten, die Pflicht zur Übernahme von Ehrenämtern. Besondere, gesteigerte Pflichten entstehen weiter aus besonderen Unterordnungsverhältnissen zum Staate, in die Untertanen freiwillig oder gezwungen eintreten, wie aus dem Beamtenverhältnisse, aus militärischen Dienstverhältnissen, dem Eintritte in eine öffentliche Anstalt (Schule, Krankenhaus), der Unterwerfung unter eine besondere Kontrolle, wie sie die neuen Reichssteuergesetze von 1909 von den Inhabern von Brennereien, Brauereien, Zündwarenfabriken und anderen Betrieben verlangen. Auch diese Pflichten sind in ihren Grundlagen durch Rechtssätze (Gesetze und Rechtsverordnungen) normiert, im einzelnen jedoch meist durch Verwaltungsverordnungen (Dienstanweisungen, Anstaltsordnungen; s. oben S. 163 f. in diesem Bande) bestimmt. Die Gestaltung der Pflichterfüllung im einzelnen Falle wird in weitem Umfange aber auf Grund der allgemeinen Vorschriften erst durch Verfügung der Verwaltungsbehörde bestimmt, und dieser hat der Betroffene dann nachzuleben, sofern sie nur rechtmäßig ist.

Allein der Untertan hat der Verwaltung gegenüber nicht nur diese Gehorsamspflichten, gewöhnlich „öffentliche Pflichten" genannt, zu erfüllen, er tritt ihr auch als berechtigtes Subjekt gegenüber. Er hat Ansprüche gegen den Staat, die dahin gehen, daß dieser seine Gewalt ihm gegenüber in einer bestimmten Weise ausübe. Eine solche Bindung des Staates als Herrscher gegenüber dem Beherrschten ist immer etwas Besonderes, sie besteht daher nur da, wo der Staat sie durch seine Rechtsordnung anerkannt hat; daß sie rechtlich möglich ist, soweit es sich um die Verwaltungstätigkeit handelt, ist außer Zweifel, denn in seiner Verwaltungstätigkeit kann der Staat, anders denn als Gesetzgeber, sich binden durch seine Rechtsordnung. Über die rechtliche Struktur dieser Ansprüche herrscht jedoch vielfach Unklarheit. Die gemeine Redeweise bezeichnet sie gewöhnlich unterschiedslos als subjektive öffentliche Rechte. Wie von einem Rechte auf Gehalt, auf Aufnahme, auf Ausstellung eines Passes, so spricht man auch von einem Rechte auf Armenunterstützung, auf Zutritt zu den öffentlichen Gerichts-

sitzungen, auf den Gebrauch öffentlicher Sachen und Anstalten — und doch handelt es sich hier um wesentlich verschiedene Rechtserscheinungen. Von einem subjektiven öffentlichen Rechte kann man, wenn man, was allein einen Sinn hat, mit den Worten „subjektives Recht" hier etwas ähnliches bezeichnen will wie im Privatrechte, wo der Begriff entstanden ist, nur da sprechen, wo dem Gewaltunterworfenen im individuellen Interesse eine bestimmt abgegrenzte rechtliche Macht über die öffentliche Gewalt gegeben ist, vermöge deren er ein bestimmtes Verhalten dieser ihm gegenüber (ein Tun oder ein Gewährenlassen) verlangen kann (Merkel, Encyklopädie [4] §§ 151 ff., 436 ff.). Dieses ist aber einmal nur da der Fall, wo dem Anspruche gegen den Staat ein irgendwie gestalteter Rechtsschutz zur Seite steht. Allein der Umstand, daß dem einzelnen Mittel gegeben sind, einen gewünschten Rechtszustand herbeizuführen, ist für sich noch kein sicheres Kriterium eines subjektiven Rechtes. Der Gesetzgeber hat bisweilen den einzelnen doch auch Rechtsmittel gegeben, um die Realisierung von lediglich im Gemeininteresse bestehenden Rechtssätzen zu sichern (Anfechtung von Wahllisten, Wahlresultaten). Es ist weiter erforderlich, daß der geschützte Anspruch ein individualisierter ist. Das ist er aber nur, wenn er in der Weise mit einer bestimmten Person verbunden ist, daß seine Geltendmachung und Realisierung in den Willen dieser Person gestellt ist. Diese Voraussetzungen sind aber keineswegs überall gegeben, wo der Staat in seiner Rechtsordnung Vorteilsgewährungen zugunsten der Untertanen übernommen hat. In weitem Umfange ist dieses nicht dadurch geschehen, daß er sich zu ihnen den einzelnen gegenüber verpflichtet hat, sondern einfach durch Anweisung der Behörden, etwas zu leisten (Armenunterstützung) oder zu gestatten (Zutritt zu den Gerichtsverhandlungen). Durch solche Anweisung der Behörden hat der Staat den einzelnen eine Macht der Verwaltung gegenüber nicht beilegen wollen und ihnen demgemäß auch keinen besonders geschützten Anspruch auf die Leistung oder Gestattung gegeben. Diese ist hier lediglich eine Reflexwirkung der objektiven Norm, und der Untertan, dem sie versagt wird, kann daher nicht Verletzung seiner Rechte, sondern nur mangelhafte Vollziehung des Gesetzes behaupten. Es ist daher auch ungenau und irreführend, wenn hier, wie häufig (Jellinek, System, 67), von „Reflexrechten" gesprochen wird. Die Frage, ob ein Anspruch lediglich als Reflex vorhanden oder als ein subjektives öffentliches Recht gegeben ist, hat praktische Bedeutung besonders dort, wo die Verwaltungsklage nicht für bestimmte einzelne Ansprüche, sondern allgemein bei behaupteter Verletzung in den öffentlichen Rechten offengestellt ist (unten § 30 III 1). Sie läßt sich immer nur für den einzelnen Anspruch und für den einzelnen Staat entscheiden, denn was in dem einen lediglich Reflexwirkung ist, kann in dem anderen zum subjektiven Rechte ausgestaltet sein (der Anspruch auf Armenunterstützung z. B., der nach deutschem Rechte lediglich als Reflex erscheint, erscheint nach österreichischem als ein subjektives, im verwaltungsgerichtlichen Wege geltend zu machendes Recht). Zweifellos subjektive öffentliche Rechte sind nach deutschem Rechte z. B. die Ansprüche auf Gehalt, auf die Leistungen der Krankenkassen und Versicherungsanstalten, auf Aufnahme, auf die Erteilung solcher polizeilichen Erlaubnisse, die nur aus bestimmten Gründen versagt werden dürfen, auf Ämter und öffentliche Stellungen (Mitgliedschaft in politischen Körperschaften), die durch Wahl erworben sind, auf die aus Verleihungen öffentlicher Unternehmungen erwachsenen Befugnisse. Keine subjektiven Rechte sind dagegen die sog. Freiheits- oder Grundrechte der Staatsangehörigen (s. oben 89 in diesem Bde.; bei ihnen entspringt lediglich als Reflex aus der objektiven Norm für die Betroffenen der Anspruch gegen die Staatsbehörden, in der gegen staatliche Eingriffe sichergestellten Sphäre in Betätigung ihrer Handlungsfreiheit nicht gestört zu werden), der Anspruch auf Armenunterstützung, auf Zulassung zu öffentlichen Verhandlungen der Gerichte und Parlamente, auf Benutzung der öffentlichen Straße im Rahmen des Gemeingebrauches, das aktive Wahlrecht (denn es ist nicht begründet im individuellen Interesse der „Wahlberechtigten", sondern ist lediglich der Reflex der objektiven Norm, daß das Parlament aus Wahlen hervorgehen soll. Allerdings bestritten: ebenso Laband 1 (5), 331; anders die herrschende Ansicht: Jellinek, System, 136 ff.; O. Mayer 1, 114 [21]; Anschütz hier oben 88). Wie Einzelpersonen und private Korporationen, so können auch öffentliche Verbände subjektive öffentliche Rechte haben, das wichtigste hierher gehörige Beispiel ist das den Selbstverwaltungskörpern zustehende Recht auf die Selbstverwaltung. Und wie dem Staate, so können den dem Staate untergeordneten öffentlichen Verbänden gegenüber subjektive öffentliche Rechte bestehen.

II. Entstehung und Untergang der öffentlich rechtlichen Ansprüche und Pflichten. 1. Die Reflexansprüche entstehen ihrem Wesen nach stets unmittelbar aus einer objektiven Norm. Die subjektiven öffentlichen Rechte können entstehen: a. gleichfalls unmittelbar aus einem Rechtssatze; so entsteht der Anspruch jedes Deutschen auf Aufnahme, der Anspruch auf die Leistungen der Krankenkassen und Versicherungsanstalten, auf Erteilung eines Wandergewerbescheines u. a. bei Vorhandensein eines gewissen Tatbestandes unmittelbar aus dem Gesetze; b. aus rechtsschaffenden Verfügungen, so der Gehaltsanspruch aus der Anstellung, die Ansprüche des öffentlichen Unternehmers aus der Verleihung; c. aus Wahlen: die Ansprüche auf bestimmte Ämter, auf die Mitgliedschaft in politischen Körperschaften; d. durch öffentlich rechtlichen Vertrag, oben S. 259; e. durch Ersitzung, jedoch nur, wo diese vereinzelt ausdrücklich zugelassen ist, da sie als ein allgemeiner Entstehungsgrund öffentlicher Rechte nicht anerkannt ist.

2. Die Reflexansprüche und diejenigen subjektiven öffentlichen Rechte, welche unmittelbar aus dem Gesetze entstehen, gehen unter mit Wegfall der objektiven Norm oder der Eigenschaften, welche die Voraussetzungen des Anspruches bilden (Staats-, Gemeindeangehörigkeit usw.). Im übrigen gehen subjektive öffentliche Rechte unter a) durch rechtsvernichtenden Verwaltungsakt (oben S. 264); b) durch Entziehung mittels Strafurteils, RStrGB. §§ 33, 35; c) durch öffentlichrechtlichen Vertrag; d) durch Verjährung, soweit sie als Erlöschungsgrund ausdrücklich anerkannt ist, wie besonders beim Rechtsschutzanspruch (Klageverjährung); e) regelmäßig (vgl. unten III) durch Wegfall des berechtigten Subjektes, Tod der physischen, Auflösung der juristischen Person; f) die Frage, ob subjektive öffentliche Rechte auch durch Verzicht, d. h. einseitige Willenserklärung des Berechtigten zum Erlöschen gebracht werden können, ist bestritten [1]. Erwägt man jedoch, daß jedes subjektive öffentliche Recht, wenngleich es dem Individuum in seinem Interesse gegeben ist, doch immer auch gleichzeitig im Interesse der Gesamtheit konstituiert ist, also sein Untergang immer auch das Interesse dieser tangiert, so wird man grundsätzlich den Verzicht auf ein öffentliches Recht für unwirksam erklären müssen und ihm nur da Wirksamkeit beilegen dürfen, wo ihn positive Vorschriften oder Gewohnheitsrecht zulassen. Daher erscheint unwirksam ein Verzicht auf Gehalts-, Pensionsansprüche, auf die Ansprüche auf Krankengeld, Unfallsrenten u. dgl. Dagegen gilt gewohnheitsmäßig als wirksam ein Verzicht auf die Mitgliedschaft im Parlament oder in kommunalen Vertretungen wie auf ein Ehrenamt, zu dessen Annahme keine Pflicht besteht. In vielen Fällen, in denen Zulässigkeit des Verzichtes angenommen wird, handelt es sich aber überhaupt nicht um einen solchen; nämlich überall da nicht, wo das subjektive Recht nicht schon durch die Erklärung des Verzichtenden, sondern erst unter Hinzutritt einer staatlichen Handlung erlischt, wie beim „Verzicht" auf Titel, Orden, Beamtenstellung. Von dem Verzichte auf das Recht als solches ist zu unterscheiden der Verzicht auf die aus ihm entspringenden einzelnen aktuellen Ansprüche. Dieser ist zulässig, soweit er nicht wie bei den Ansprüchen der Abgeordneten auf Tagegelder usw. (RG. v. 21. 5. 1906 § 8; Pr. Verf. Art. 85) im öffentlichen Interesse ausdrücklich ausgeschlossen ist. Ein wahrer Verzicht kann nur Platz greifen gegenüber einem subjektiven Rechte. Daher kann auf Befugnisse, die sich nicht als subjektive Rechte qualifizieren, wie die Reflexbefugnisse und die Betätigungen der Handlungsfreiheit, die durch polizeiliche Erlaubnisse frei geworden sind (oben S. 264 β), nicht wirksam verzichtet werden.

3. Die Entstehungs- und Untergangsgründe für die öffentlichen Pflichten sind die gleichen wie für die öffentlichen Ansprüche, also Gesetz, Verfügung, Vertrag, Verjährung (wo sie ausdrücklich anerkannt ist, wie z. B. als Endigungsgrund der Verbindlichkeit zur einzelnen Abgabenleistung), Wegfall des verpflichteten Subjektes (s. unten zu III) und der die Pflicht begründenden sachlichen Voraussetzungen.

III. Die öffentlichen Pflichten und Rechte sind in der Regel an die Person gebunden, für die sie entstanden sind, und gehen, wie bereits erwähnt, mit dieser unter. Eine der privatrechtlichen analoge Rechtsnachfolge in öffentlichen Pflichten und Rechten gibt es daher grundsätzlich nicht. Sie besteht besonders auch da nicht, wo öffentliche Pflichten

[1] Vgl. bes. Schoenborn, Studien zur Lehre vom Verzicht im öffentlichen Recht, Tübingen 1909; Kormann in Grünhuts Zschr. Jahrg. 1911 91 ff.

und Rechte an privatrechtliche Voraussetzungen, wie besonders an das Eigentum an einem bestimmten Grundstücke, geknüpft sind und dann die privatrechtliche Sukzession öffentlichrechtliche Wirkungen hat. Der Erwerber eines Grundstückes, welcher von diesem dieselben Anlieger- und Kanalisationsbeiträge zu entrichten hat wie sein Vorbesitzer, sukzediert nicht in die öffentliche Pflicht dieses, sondern die an den Besitz des Grundstückes gebundene Leistungspflicht entsteht selbständig in seiner Person mit dem Erwerbe des Eigentums an dem Grundstücke. Daher haftet er denn auch nur für die in seiner Besitzzeit fällig gewordenen Beiträge, nicht auch für die Rückstände des Vorbesitzers. Ebenso ist der Erwerber eines selbständigen Gutsbezirkes als Gutsvorsteher nicht Rechtsnachfolger seines Vorbesitzers; das neue Familienoberhaupt, welches kraft „erblicher Berechtigung" in die erste Kammer eintritt, ist als Kammermitglied nicht Rechtsnachfolger des vorangegangenen Familienchefs. Der Anspruch auf das Gutsvorsteheramt und auf Sitz und Stimme in der ersten Kammer ist ein selbständiger und originärer für jeden, bei dem seine Voraussetzungen gegeben sind. Da es grundsätzlich eine Rechtsnachfolge in öffentlichen Rechtsverhältnissen nicht gibt, können diese auch durch private Disposition nicht übertragen werden. Der mit einem öffentlichen Unternehmen Beliehene kann wohl die zu diesem gehörigen Einrichtungen verkaufen, die ihm aus der Konzession dem Staate gegenüber zugewachsenen Rechte und Pflichten aber durch solchen Verkauf nicht übertragen, sofern die Konzession vom Verleiher nicht nachweisbar als eine übertragbare gewährt ist. Natürlich kann der Gesetzgeber durch positive Satzung alle diese Grundsätze durchbrechen, das ist aber, abgesehen von einer gleich zu behandelnden Gruppe von Rechtsverhältnissen, nur ganz vereinzelt geschehen. Das PatentG. v. 7. 4. 1891 § 6 z. B. hat den Anspruch auf Erteilung des Patentes für vererblich wie übertragbar erklärt. Dagegen kann der § 46 GewO. nicht hier als Beispiel angeführt werden (Loening, v. Stengel, G. Jellinek); bei ihm handelt es sich lediglich darum, daß eine Freiheitsschranke, die für den Gewerbetreibenden aufgehoben ist, bei seinem Tode ohne weiteres auch für seine Witwe und seine minderjährigen Erben aufgehoben sein soll (O. Mayer 1, 117[24]; hier oben S. 266 III. 3)[1].

Andere Grundsätze als die vorentwickelten gelten für die öffentlichen Pflichten und Rechte, die auf Geldleistungen gehen. In diese läßt der Gesetzgeber grundsätzlich eine Rechtsnachfolge eintreten: die Erben haften für die rückständigen Steuern und sonstigen öffentlichen Abgaben des Erblassers und haben andererseits Anspruch auf das vom Erblasser verdiente, ihm aber noch nicht ausgezahlte Beamtengehalt, Krankengeld usw. Auch sind die hierher gehörigen Ansprüche an den Staat übertragbar, soweit nicht durch positive Vorschriften ihre Übertragbarkeit und dann regelmäßig auch ihre Pfändbarkeit ausgeschlossen ist (wie bei Gehalts-, Pensionsansprüchen, Ansprüchen auf Krankengeld u. a.), um im öffentlichen Interesse ihren wirtschaftlichen Nutzen dem Subjekte zu erhalten, für das sie entstehen.

IV. Daraus, daß die öffentlichen Rechte und Pflichten regulär an die Person gebunden sind, für die sie entstanden sind, folgt noch nicht, daß sie auch nur durch diese ausgeübt werden können. In einer Reihe von Fällen ist allerdings jede Vertretung ausgeschlossen, so bei Ausübung des Wahlrechtes (das Gesetz kann natürlich auch etwas anderes bestimmen: Pr. LGO. östl. Prov. § 46, KrO. östl. Prov. § 97), der aus Wahlen hervorgegangenen Rechte, der Erfüllung der Militärpflicht. Wo es aber nicht, wie hier, dem Staate auf die eigenste persönliche Tätigkeit des Individuums ankommt, steht dem nichts entgegen, daß dieses die ihm zustehenden Rechte und Pflichten durch einen anderen ausüben bzw. erfüllen läßt: der mit einem öffentlichen Fährenbetriebe Beliehene kann diesen durch einen Dritten wahrnehmen, der Hausbesitzer den Bürgersteig durch Angestellte reinigen lassen. Öffentlichrechtliche Wirkungen hat allerdings diese Substitution nicht; der öffentlichen Gewalt gegenüber ist allein der Beliehene bzw. der Hausbesitzer berechtigt und verpflichtet, er haftet besonders für alle Handlungen und Unterlassungen seines Substituten. Eine Stellvertretung mit öffentlichrechtlicher Wirkung, so daß der Vertreter auch der öffentlichen Gewalt gegenüber an die Stelle des Vertretenen tritt und dann besonders auch er und nicht dieser für die Verletzungen der aus dem betreffenden Verhältnisse ent-

[1] Vgl. auch Schultzenstein, Persönliche gewerbliche Konzession u. Erbrecht, VerwArch. 10, 113, der von der hier nicht geteilten Ansicht, daß die gewerbliche Konzession ein subjektives Recht gewähre, ausgehend, gleichfalls in § 46 GewO. eine Rechtsnachfolge nicht anerkannt findet.

springenden öffentlichen Pflichten verantwortlich gemacht wird, kann nur da bestellt werden, wo sie gesetzlich ausdrücklich für zulässig erklärt ist, wie besonders für stehende Gewerbebetriebe (GewO. §§ 45—47, 151).

§ 26. Die öffentlichrechtliche Entschädigung.

Literatur: Anschütz, Der Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt, VerwArch. 5, 1 ff.; O. Mayer §§ 53. 54; derselbe, Entschädigungspflicht des Staates nach Billigkeitsrecht, Dresden 1904; Art. „Entschädigungspflicht des Staates" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb.; Meyer-Anschütz 814 ff. (815[5] weitere Literaturangabe); Fleiner § 17 (eingehende Literaturangabe); derselbe, Öffentlichrechtliche Vorteilsausgleichung, Basel 1904 (Festg. f. Heusler).

I. Wenn man beobachtet, wie durch staatliche Eingriffe häufig Vermögensbeschädigungen der Beherrschten verursacht werden, z. B. Schädigungen der betreffenden Gewerbetreibenden durch Aufhebung der Privatpostanstalten, Einführung des Schlachthauszwanges, der Fischereiberechtigten durch Flußregulierungen, der Hauseigentümer durch Zerstörung ihrer Gebäude zwecks Verhinderung der Ausbreitung einer Feuersbrunst, der Anlieger eines Flusses durch das Verbot, auf diesem weiter ihre Hölzer zu flößen, durch unrechtmäßige Verurteilungen, militärische Aktionen, so drängt sich die Frage auf, ob aus solchen Eingriffen für den Staat bzw. den die öffentliche Gewalt handhabenden Verband (Gemeinde bei Einführung des Schlachthauszwanges) eine Entschädigungspflicht erwächst. In der Theorie wie in der Praxis ist diese Frage in der verschiedensten Weise beantwortet worden, und häufig haben da, wo es an klarer gesetzlicher Regelung fehlt, mehr Billigkeitserwägungen als scharfe juristische Deduktionen die Antwort gezeitigt. Zunächst ist zu beachten, daß die Frage aus dem Zivilrechte nicht gelöst werden kann; nach den Grundsätzen über die Deliktsobligationen schon deshalb nicht, weil es sich hier um rechtmäßige Handlungen des Staates handelt, aber auch nach anderen zivilrechtlichen Bestimmungen nicht, weil die in Rede stehenden Schädigungen durch Hoheitsakte herbeigeführt sind (anders, wenn der Staat in Ausübung fiskalischer Tätigkeit, als Eigentümer einer Liegenschaft, als Gewerbetreibender, jemand geschädigt hat). Wir haben es zu tun mit einer rein öffentlichrechtlichen Frage, einem rein öffentlichrechtlichen Anspruche.

II. Der schädigende Eingriff kann nun erfolgen durch einen Akt der Gesetzgebung (Aufhebung der Privatpostanstalten RG. v. 20. 12. 1899) oder der Verwaltung (Flußregulierung, Einreißen von Häusern). Der Gesetzgebung gegenüber hat niemand einen Anspruch auf Erhaltung seiner Rechte. Daher hat auch niemand gegen den Staat einen Anspruch auf Ersatz für ihm durch Gesetze zugefügte Vermögensschädigungen, sofern nicht das einzelne Gesetz selbst ihm ausdrücklich einen solchen gewährt (RG. cit. A. 4; Pr. G. v. 24. 6. 1891 § 4 u. 18. 7. 1892, betr. Aufhebung von Steuerbefreiungen, Pr. Wasserg. v. 7. 4. 1913 § 3). Dieser Grundsatz ist heute auch fast allgemein anerkannt (über die Praxis des RG. Fleiner 241[2]). Die große Meinungsverschiedenheit beginnt erst, wenn man an die administrativen Eingriffe herantritt. Für sie wird in weitem und sehr verschieden bestimmtem Umfange das Bestehen einer staatlichen Entschädigungspflicht nach gemeinem Rechte behauptet. Keine der hier aufgestellten Theorien, die die Frage mit einer allgemeinen Formel beantworten wollen, ist jedoch juristisch oder auch nur praktisch befriedigend. Sie operieren mit unklaren und vagen Begriffen, wenn sie eine Entschädigungspflicht überall da eintreten lassen wollen, wo ein „Eingriff in wohlerworbene Rechte" gemacht ist, oder da, wo dem Bürger „ein besonderes Opfer", das andere eben nicht trifft, zugemutet wird, oder endlich da, wo die Billigkeit eine Entschädigung verlangt. Und keinem ihrer Vertreter ist es überdies gelungen, die Existenz des gemeinrechtlichen Gewohnheitssatzes nachzuweisen, auf den die Theorie sich notwendig aufbauen müßte. Einen solchen gibt es eben nicht, und der Entschädigungsanspruch ist nur da begründet, wo ein spezieller Rechtssatz ihn anerkennt. Rechtssätze dieser Art sind aber sowohl von den Einzelstaaten wie vom Reiche aufgestellt. In den Einzelstaaten ist zunächst übereinstimmend, in Verbindung mit der grundgesetzlichen Garantie der Unverletzlichkeit des Eigentums, allgemein die Entschädigungspflicht anerkannt für den Fall der Enteignung (oben S. 273). Und es kann als eine allgemeine, die Theorie wie die Praxis beherrschende Rechtsüberzeugung angesehen werden, daß der Gesetz-

geber mit diesen grundgesetzlichen Bestimmungen die Entschädigungspflicht nicht nur für die eigentlichen Expropriationen, die in dem besonders ausgestalteten Expropriationsverfahren stattfinden, hat anerkennen wollen, sondern für alle materiell diesen gleichartige Fälle, in denen jemandem im öffentlichen Interesse wider seinen Willen bestimmte vermögenswerte Rechte entzogen und in das öffentliche Gut oder das Vermögen eines anderen überführt werden (Entsch. RG. i. Z. S. 64, 184, betr. Zuziehung eines unter dem Straßenkörper befindlichen Kellerraumes, der Kanalisationsarbeiten hinderlich ist, zur öffentlichen Straße mittels pol. Verf.; Erk. RG. bei Gruchot 37, 1014 u. 39, 881, betr. Entziehung von Sondernutzungsrechten an öffentlichen Sachen). Im übrigen geben die Bestimmungen der Landesgesetzgebungen über die Gewährung öffentlichrechtlicher Entschädigungen ein buntes Bild ab; wo die eine eine solche zuspricht, hat die andere sie versagt; vgl. z. B. betr. Entschädigungsgewährung wegen Verhängung einer Bausperre Pr. G. v. 2. 7. 1875 § 13: Bad. G. v. 15. 10. 1908 §§ 6, 30. Allgemeine Grundsätze sind nur vereinzelt ausgesprochen, so in der Württ. VerfUrk. § 95 (Bühler, Zuständigkeit d. ZivGer. gegenüber d. Verw. i. württ. R., Stuttgart 1911, 94 ff.), Brem. Verf. § 15, im Hamb. G. v. 11. 8. 1859, wonach der Staat für alle Verfügungen der Verwaltungsbehörden entschädigen will, durch die jemand in seinem Privatrechte verletzt ist, und vor allem in der Einleitung zum Pr. ALR. § 75, nach dem der Staat gehalten ist, „denjenigen, welcher seine besonderen Rechte und Vorteile dem Wohle des gemeinen Wesens aufzuopfern genötigt ist, zu entschädigen". Diese weittragende Bestimmung des ALR. steht jedoch nicht mehr in vollem Umfange in Kraft. Sie ist vielmehr durch KabO. v. 4. 12. 1831 dahin beschränkt, daß sie einen Entschädigungsanspruch nur geben soll, wenn ein zum Privatrechte gehöriges Recht aufgeopfert und überdies die Aufopferung durch einen auf dem Gebiete der inneren Verwaltung liegenden Staatsakt verursacht ist (Anschütz 76 ff.; Dreyer, VerwArch. 17, 212 ff.). Auch kann aus ihr selbstverständlich überall da kein Anspruch erhoben werden, wo spätere Spezialgesetzgebung die Entschädigungsfrage geregelt hat, z. B. Fischereig. v. 30. 5. 1874 § 32, Wasserg. v. 7. 4. 1913 § 45. Das Reich hat nur für bestimmte Fälle, wie ihm die Materien in die Hand kamen, die Entschädigungspflicht gesetzlich anerkannt, so z. B. in dem RG., betr. die Entschädigung der im Wiederaufnahmeverfahren freigesprochenen Personen v. 20. 5. 1898; RG., betr. die Entschädigung für unschuldig erlittene Untersuchungshaft v. 14. 7. 1904; RG. v. 30. 6. 1900 § 28 (Entschädigung von Arbeitern für den Lohnausfall infolge sanitarischer Absonderung); RG. v. 26. 6. 1909 § 66 (Entschädigung für in Veranlassung einer Seuche getötetes Vieh); GewO. § 51 (Entschädigung wegen Untersagung der ferneren Benutzung einer gewerblichen Anlage). Wie durch gesetzte Norm, so kann aber zweifellos auch durch von der Rechtsüberzeugung getragene Übung eine Entschädigungspflicht begründet werden. Ist zwar ein allgemeiner gewohnheitsrechtlicher Satz des Inhalts, daß überall, wo ein besonderes Opfer gebracht ist, oder wo es die Billigkeit erfordert, ein Schadensersatzanspruch gegeben ist, nicht nachweisbar, so kann sich doch für einzelne bestimmte Fälle die gewohnheitsrechtliche Anerkennung einer Entschädigungspflicht nachweisen lassen. Ebenso Fleiner 271 f. Ob man jedoch, wie Fleiner will, annehmen darf, daß durch solches Sondergewohnheitsrecht auch eine Entschädigungspflicht des Staates zugunsten der Hauseigentümer begründet ist, deren einer öffentlichen Straße anliegende Häuser durch Veränderungen der Straße geschädigt werden, scheint zweifelhaft, da die Rechtsprechung die erforderliche gleichheitliche Übung nicht dokumentiert. Anders als durch Annahme eines Gewohnheitsrechts läßt sich aber hier die Schadensersatzpflicht nicht konstruieren. Über die ganze überaus bestrittene Frage der Anliegerentschädigung Nachweisungen bei Anschütz 111, Gierke, PrivR. 2, 28[36].

III. Verpflichtet zur Gewährung des Schadensersatzes ist der Staat, der Selbstverwaltungskörper oder mit einem öffentlichen Unternehmen beliehene Private, zu dessen Gunsten der schädigende Eingriff stattgefunden hat. Die Höhe der Entschädigung bemißt sich nach den oben S. 273 angegebenen Grundsätzen. Zuständig für die Entscheidung über den Entschädigungsanspruch sind die Zivilgerichte.

Fünftes Kapitel.

Im Dienste der öffentlichen Verwaltung stehende Einrichtungen und Sachen.

§ 27. Die öffentlichen Anstalten.

Literatur: O. Mayer §§ 51, 52; Fleiner §§ 18, 19.

I. Begriffliches, Allgemeines. Unter einer öffentlichen Anstalt verstehen wir im modernen Verwaltungsrecht einen zu einer Einheit zusammengefaßten Komplex von sachlichen und persönlichen, einem bestimmten Verwaltungszwecke dienenden Mitteln, wie er uns z. B. im Landheer und in der Flotte, in den Strafanstalten, den Verkehrsanstalten, Versicherungsanstalten, Unterrichtsanstalten, Kunstinstituten, Kreditanstalten, Krankenanstalten entgegentritt. Die öffentliche Anstalt kann verpersönlicht sein (Reichsversicherungsanstalten RVersO. § 3, Feuerversicherungsanstalten PrG. v. 25. 7. 1913 § 3, Universitäten). Gewöhnlich ist dieses jedoch nicht der Fall, und als Subjekt steht hinter der Anstalt der Staat, die Gemeinde oder ein anderer öffentlicher Verband. Ein Privater kann ein Unternehmen als öffentliche Anstalt nur auf Grund staatlicher Konzession (vgl. unten V) betreiben. Denn die von der öffentlichen Anstalt ausgehende Tätigkeit ist öffentliche Verwaltung. In jeder öffentlichen Anstalt gewinnt ein bestimmter Teil der Verwaltung greifbare Gestalt und Form. Der Zweck, dem die öffentliche Anstalt dient, kann ein solcher sein, der nur durch Staatstätigkeit realisiert werden kann; das gilt von dem Zwecke, dem Heer und Strafanstalten dienen. Gewöhnlich werden mittels öffentlicher Anstalten aber Zwecke verfolgt, die auch durch private Unternehmen realisierbar sind; wie dieses z. B. bei den öffentlichen Verkehrs-, Wasserversorgungs-, Unterrichts-, Krankenanstalten der Fall ist. Und es arbeiten denn auch in der Tat zahlreiche öffentliche Anstalten in Konkurrenz mit privaten. Zugunsten vieler und gerade der wichtigsten öffentlichen Anstalten ist aber die tatsächlich mögliche Privatkonkurrenz wieder durch Rechtssatz ausgeschlossen; so zugunsten der Post, soweit der Postzwang besteht (RPostG. § 1), der Telegraphenanstalt, der Eisenbahnen, anderer öffentlicher Verkehrsanlagen, der öffentlichen Schlachthäuser (da, wo der Schlachthauszwang eingeführt ist) usw. Indem de Staat der Ansicht ist, daß diese Unternehmungen im Gemeininteresse am besten von ihm oder den Gemeinden als öffentliche Anstalten betrieben werden, hat er den Privaten ihren Betrieb untersagt oder läßt diese zu solchem doch nur auf Grund besonderer Konzession zu.

Alle öffentlichen Anstalten dienen dem Gemeininteresse, jedoch nur wenige von ihnen, wie das Heer, unmittelbar; die meisten lediglich dadurch, daß sie den einzelnen Leistungen prästieren und sonstige Vorteile zuführen, deren Gewährung dann allerdings im Interesse der Gesamtheit liegt. Gemeinhin wird denn auch bei dem Ausdrucke öffentliche Anstalt nur an Einrichtungen gedacht, die dem Publikum zur Benutzung offenstehen. Auch wir werden im folgenden lediglich diese berücksichtigen. Die Benutzung der öffentlichen Anstalten ist entweder wie die aller privaten dem Publikum freigestellt, so die der öffentlichen Krankenhäuser, höheren Schulen, oder sie ist bestimmten Personenkategorien zur Pflicht gemacht; ein solcher Benutzungszwang wie er z. B. im Schulzwange, Impfzwange, Versicherungszwange gegeben ist, kann nur durch Gesetz oder auf Grund gesetzlicher Ermächtigung eingeführt werden.

II. Die öffentliche Anstalt steht unter öffentlichem Rechte. Nach diesem ist prinzipiell sowohl ihr inneres Leben wie ihr Verkehr mit ihren Benutzern zu beurteilen. Die Frage, ob eine Anstalt eine öffentliche ist, ist daher von großer praktischer Bedeutung. Sie ist jedoch nicht immer leicht zu entscheiden. Es gibt zahlreiche Anstalten, die von den öffentlichen Verbänden, namentlich den Gemeinden, sowohl als private wie als öffentliche betrieben werden können, wie Gasanstalten, Elektrizitätswerke, Sparkassen, Leihhäuser, Straßenbahnen u. a. Diese Anstalten können im einen wie im anderen Falle äußerlich durchaus gleichheitlich gestaltet sein. Maßgebend ist allein ein inneres Moment, der Gesichtspunkt, unter dem die einzelne Anstalt betrieben wird. Ist dieses die Gewinnabsicht, in der auch Private solche Anstalten betreiben, so ist die Anstalt ein privates Unternehmen, und ihr Betrieb unterfällt der Gewerbe-

ordnung. Wird dagegen die Anstalt lediglich wegen ihrer Gemeinnützigkeit betrieben, so ist sie eine öffentliche, und sie verliert diesen Charakter auch nicht dadurch, daß sie etwa nebenher Gewinn abwirft (Pr. OVG. E. 25, 141, Pr. G. v. 25. 7. 1913 § 1). Auf eine solche Anstalt findet die Gewerbeordnung und auch das bürgerliche Recht grundsätzlich keine Anwendung; natürlich kann der Gesetzgeber sie durch ausdrückliche Bestimmung diesem unterstellen, wie solches z. B. im Anschlusse an die Entwickelung des Eisenbahnwesens vom Privatgewerbe aus hinsichtlich der Staatseisenbahnen geschehen ist (PrOVG. E. 25, 151).

III. Das eigenartige Rechtsleben der öffentlichen Anstalt im Gegensatze zu dem der privaten tritt in Erscheinung:

1. in dem Schutze, der ihr zuteil wird. Besteht die öffentliche Anstalt im öffentlichen Interesse, so ist jede Störung ihrer Tätigkeit Störung der öffentlichen Ordnung, und daher hat die Polizei gegen solche Störungen einzuschreiten (Pr. OVG. E. 20, 403; 54, 271). Allein der öffentlichen Anstalt steht nicht nur der Schutz der Polizeibehörden zur Seite. Sie kann sich selbst schützen gegen Störungen und Gefährdungen; vgl. d. flgde;

2. in der besonderen Macht, die sie hat über jeden, der sie in Anspruch nimmt, oder auch nur tatsächlich in ihr Betriebsbereich eintritt wie der Besucher des in der Anstalt aufhaltsamen Kranken oder Gefangenen. Wohl hat auch der Unternehmer manch privater Anstalt einseitige Bestimmungs- und Verfügungsrechte gegenüber den seine Anstalt Benutzenden, allein diese sind privatrechtlicher Natur. Die Macht der öffentlichen Anstalt dagegen, die sog. Anstaltsgewalt, ist öffentliche Gewalt. Sie eignet der öffentlichen Anstalt, weil die Tätigkeit dieser öffentliche Verwaltung ist. Vermöge des Besitzes dieser Anstaltsgewalt ist die öffentliche Anstalt auch ohne besondere gesetzliche Ermächtigung in der Lage, die Störungen und Gefährdungen, die ihren ordnungsmäßigen Betrieb hindern und bedrohen, zwangsweise zu beseitigen. Man nennt diese Betätigung der Anstaltsgewalt gewöhnlich Anstaltspolizei, oder spricht auch von Anstaltsdisziplin, wenn es sich um Maßregeln gegen die Anstaltsbenutzer handelt, wo diese wie bei Schulen, Krankenhäusern usw. eine mehr geschlossene und dauernde Gemeinschaft bilden.

3. in der Art und Weise, wie rechtliche Beziehungen zwischen der Anstalt und ihren Benutzern entstehen. Der privaten Anstalt gegenüber entstehen Rechte und Pflichten nur durch Vertrag, der öffentlichen gegenüber regelmäßig (anders ausnahmsweise bei den Staatseisenbahnen) ohne solchen, sobald vom objektiven Rechte vorgesehene tatsächliche Voraussetzungen gegeben sind. Wer in den Betrieb einer öffentlichen Anstalt eintritt, wird von der Anstaltsgewalt erfaßt, und er und seine in die Anstalt gebrachten Sachen werden anstaltsmäßig behandelt. Es ist nichts zu vereinbaren. Die Anstalt arbeitet nach den ihre Tätigkeit bestimmenden objektiven Normen, und der Benutzer hat die Ansprüche, die diese ihm zuweisen;

4. in der gleichmäßigen Zugänglichkeit der Anstalt für alle, die die Benutzungsbedingungen erfüllen. Der Eigentümer eines privaten Unternehmens kann den Zutritt zu diesem verweigern, wem er will, wie er ihn auch dem einen unter günstigeren Bedingungen verstatten darf wie dem anderen. Die Benutzung der öffentlichen Anstalt ist dagegen jedem unter den gleichen Bedingungen zu verstatten, und diese Bedingungen sind in allgemeinen Normen zu formulieren. Der Anspruch des einzelnen auf Zulassung zur Benutzung kann entweder als subjektives öffentliches Recht ausgestaltet sein oder auch nur als Reflexwirkung bestehen;

5. in der öffentlichrechtlichen Natur des Entgeltes, das vielfach für die Anstaltsleistung verlangt wird. Dieses hat den Charakter einer Gebühr. Es wird von dem Staate oder der Kommune einseitig (obrigkeitlich) festgestellt, ist ohne Rücksicht auf etwaige Mängel der Anstaltsleistung zu zahlen (Pr. OVG. E. 18, 27; 31, 55) und ist beitreibbar im Verwaltungszwangsverfahren; durch Vereinbarung der Anstaltsverwaltung mit dem einzelnen kann die für diesen mit der Benutzung nach Maßgabe des obrigkeitlich festgestellten Tarifes entstandene Zahlungspflicht nicht beseitigt oder modifiziert werden (das. 32, 64).

IV. Das Rechtsleben einzelner öffentlicher Anstalten, wie besonders das der Post- und Telegraphenanstalt, der Eisenbahnen und der Versicherungsanstalten hat eine eingehende, sowohl die inneren Verhältnisse wie den Verkehr mit dem Publikum betreffende gesetzliche Regelung erfahren. Für andere öffentliche Anstalten sind nur wenige oder gar keine gesetzlichen Vorschriften

ergangen. Soweit es an solchen aber fehlt, ist die Verwaltung, gewöhnlich die der Anstalt vorgesetzte Behörde, berufen, das Anstaltsleben durch Verordnung (Anstaltsordnung, Regulativ, Reglement, Hausordnung, Statut genannt) zu regeln. Einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung zum Erlasse solcher Anstaltsordnung bedarf es nicht, solange diese sich auf dem Boden des geltenden Rechtes bewegt, d. h. Verwaltungsverordnung bleibt. Dieses ist aber nicht nur insoweit der Fall, als sie Anweisungen für das Anstaltspersonal enthält, sondern auch darüber hinaus, soweit sie im Rahmen der geltenden dispositiven Normen die Bedingungen festsetzt, unter denen Interessenten zur Anstaltsbenutzung zugelassen werden sollen. Auch diese Festsetzungen sind kein Eingriff in Freiheit und Eigentum der Beherrschten (oben S. 153 f.). Sie sind, wo kein Benutzungszwang besteht, für die Benutzer verbindlich, weil sie sich ihnen mit Inanspruchnahme der Anstalt freiwillig unterworfen haben; wo aber ein solcher eingeführt ist, ist es die gesetzliche, die Benutzung vorschreibende Norm, die in die Freiheit eingreift und die Betroffenen zugleich zur Unterwerfung unter die Anstaltsordnung zwingt. Soll in einer Anstaltsordnung der Boden des gemeinen Rechtes verlassen, z. B. die nach diesem bestehende Haftung der Anstalt ganz oder teilweise ausgeschlossen werden, so bedarf es dazu gesetzlicher Ermächtigung; eine solche gibt z. B. RPostG. § 50, auf Grund dessen dann die PostO. (die Anstaltsordnung f. d. Post) unter anderem in § 18 XX von den allgemeinen Grundsätzen über die Schadensersatzleistung abweichende Normen über die Haftung der Postverwaltung für Postauftragssendungen aufgestellt hat. Einer bestimmten Verkündigung bedürfen die Anstaltsordnungen, soweit sie Verwaltungsverordnungen sind, zum Inkrafttreten nicht, jedoch ist jedem Interessenten die Möglichkeit zu geben, von ihrem Inhalte, wenigstens soweit er Rechte und Pflichten der Benutzer betrifft, Kenntnis zu nehmen. Sie werden daher regelmäßig von vornherein durch Anschläge in der Anstalt, Veröffentlichungen in Zeitungen, Mitteilung beim Eintritte in die Anstalt und auf andere geeignete Weise den interessierten Kreisen bekanntgegeben.

V. Konzessionierung öffentlicher Anstalten. Wie bereits oben bemerkt, hat der Staat von zahlreichen Unternehmungen die Privaten durch Rechtssatz (Gesetz oder gewohnheitsrechtliche Norm) ausgeschlossen. Er hat dann aber auch wieder seine Organe ermächtigt, mit einzelnen dieser grundsätzlich dem Betriebe durch öffentliche Staats- und Gemeindeanstalten vorbehaltenen Unternehmungen Private zu beleihen, so mit der Anlegung und dem Betriebe von öffentlichen Eisenbahnen, Fähren, Brücken, Kanälen, Wegen, Telegraphenanstalten (R.G v. 6. 4. 1892 § 2). Bei dieser Beleihung, „Konzession" handelt es sich, im Gegensatze zur gewerbepolizeilichen Erlaubnis (oben S. 264), um Erweiterung der Rechtsfähigkeit des Konzessionierten; ihm wird eine rechtliche Fähigkeit beigelegt, die er bisher nicht hatte; ihm wird ein Stück der öffentlichen Verwaltung übertragen zur Führung im eigenen Namen und auf eigene Rechnung (O. Mayer 2, 294). Die Konzession ist im prägnantesten Sinne des Wortes eine rechtsbegründende Verfügung, und zwar entstehen aus ihr für den Konzessionierten regelmäßig öffentliche subjektive Rechte wie auch Pflichten gegenüber dem Staate. Welche dieses sind, kann gesetzlich bestimmt sein (so in weitem Umfange für den Eisenbahnkonzessionär, z. B. im Pr. EisenbG. v. 3. 11. 1838, Bay. V. v. 20. 6. 1855); fehlt es an solchen Bestimmungen, so kann die konzessionierende Behörde Rechte wie Verpflichtungen des Konzessionärs in der Konzessionsurkunde nach freiem Ermessen festsetzen. Daß der Konzessionär gehalten ist, die ihm so durch Verwaltungsakt auferlegten Verpflichtungen zu erfüllen, folgt daraus, daß er sich den betreffenden behördlichen Festsetzungen mit Nachsuchung und Annahme der Konzession freiwillig unterworfen hat. Die Pflichten sind ihm als Konzessionsbedingungen gesetzt. Auch Dritten gegenüber erlangt der Konzessionär in Veranlassung der Konzessionierung vielfach besondere Rechte. Der Verleiher überträgt ihm im Interesse des Unternehmens häufig öffentlichrechtliche Befugnisse, so besonders das Recht zu enteignen, Gebühren zu erheben und die Polizei der Anstalt zu üben (REisenbBetrO. v. 4. 11. 1904 §§ 74 ff., die sich auch auf konzessionierte öffentliche Privatbahnen beziehen). Soweit aber nicht so durch besondere Verleihung dem Konzessionär öffentlichrechtliche Kompetenzen dem Publikum gegenüber beigelegt sind, bewegt sich sein Verkehr mit diesem auf dem Boden des Privatrechtes: er schließt mit den Benutzern privatrechtliche Verträge ab, sie entrichten an ihn privatrechtliche Entgelte.

Daß das verliehene Unternehmen auch in den Händen des Konzessionärs ein öffentliches ist, zeigt sich besonders in der Gestaltung der ihm auferlegten Pflichten. Ihm ist eine ähnliche

Pflichtstellung dem Staate gegenüber zugewiesen wie den Selbstverwaltungskörpern (O. Mayer 2, 295). Der Unternehmer ist nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, das Unternehmen einzurichten und konzessionsmäßig zu betreiben, vielfach besonders auch unter vom Verleiher festgesetzten Bedingungen mit dem Publikum zu kontrahieren (Kontrahierungszwang). Er steht mit seinem Betriebe unter besonderer Aufsicht des Verleihers. Und dieser ist nach Gesetz oder Bestimmung der Konzessionsurkunde berechtigt, gegen den seine Pflichten vernachlässigenden Unternehmer Zwangsmittel: Strafen, Sequestration (Bay. V. v. 20, 6. 1855 § 13) anzuwenden, oder die Konzession zu widerrufen (Pr. EisenbG. v. 3. 11. 1838 § 47, oben S. 268e). Ein Verzicht auf die Konzession ist schon wegen der mit ihr verbundenen Betriebspflicht ausgeschlossen (oben S. 277). Eine Rechtsnachfolge in die Konzession und eine Disposition über diese seitens des Konzessionärs ist nur da zulässig, wo der Verleiher sie nachweisbar als eine übertragbare gewährt hat (oben S. 278), und das ist gewöhnlich nur bei einfacheren Unternehmungen, als Fähren und Brücken, der Fall. Vielfach ist jedoch durch Konzessionsbestimmung oder gar gesetzlich ein Übergang des Unternehmens auf den Verleiher vorgesehen, und zwar entweder so, daß diesem das Unternehmen nach bestimmter Betriebszeit gegen in bestimmter Weise zu bemessende Entschädigung oder auch ohne Entgelt anfällt (Heimfall), oder so, daß der Verleiher jederzeit oder doch von einem bestimmten Zeitpunkte ab ein sog. Rückkaufsrecht hat (Pr. EisenbG. § 42: Württ. G. v. 18. 4. 1843 §§ 8, 9). Sowohl bei diesem Rückkaufe wie beim Heimfalle erwirbt der Verleiher das Unternehmen kraft öffentlichen Rechtes. Auf den Rückkauf insbesondere finden die Grundsätze des Kaufes keine Anwendung. Die Geltendmachung dieses Rückkaufsrechtes erfolgt durch obrigkeitliche Erklärung des Verleihers (oben S. 264b); der Rückkauf stellt sich rechtlich als eine Enteignung des Unternehmens dar.

§ 28. Die öffentlichen Sachen.

Literatur: v. Stengel §§ 11—13; O. Mayer §§ 35 ff.; Fleiner §§ 20—22; Bekker, Pandekten §§ 76—79; Regelsberger, Pandekten §§ 112—117; Gierke, Deutsch. PrivR. § 102; Biermann, Die öffentlichen Sachen, Gießener Progr. 1905.

I. Begriff und Arten der öffentlichen Sachen. Mit dem Ausdrucke „öffentliche Sachen" werden verschiedene Begriffe verbunden. Im weitesten Sinne gefaßt bezeichnet er alle Sachen, die ihrer Zweckbestimmung nach dem öffentlichen Ganzen dienen. Dieses können Sachen aber in verschiedener Weise tun, unmittelbar oder mittelbar, und so ergibt sich ein engerer Begriff der öffentlichen Sachen, der nur die unmittelbar dem öffentlichen Zwecke dienenden Sachen umfaßt.

Nur mittelbar dienen dem öffentlichen Zwecke alle diejenigen zum Vermögen des Staates oder der Gemeinden gehörigen Sachen, welche durch ihren Ertrag oder ihre Verwertung Mittel zur Bestreitung der staatlichen oder gemeindlichen Geldbedürfnisse liefern, wie Waldungen und andere fruchttragende Grundstücke, Bergwerke, Fabrikanlagen, Bargeld, Wertpapiere. Sie werden zusammenfassend als werbendes Vermögen, Finanzvermögen, Kämmereigut bezeichnet, stehen rechtlich, von einzelnen Begünstigungen abgesehen, mit den Sachen im Eigentume von Privatpersonen auf einer Linie, sind also nach den Grundsätzen des Privatrechtes veräußerlich wie der Belastung mit privaten Rechten und der Zwangsvollstreckung zugänglich und bieten hier kein besonderes Interesse.

Unmittelbar im Dienste des öffentlichen Ganzen stehen einmal die Sachen, welche dem Gemeindegebrauche, d. h. der freien Benutzung durch das Publikum unterworfen sind, wie die öffentlichen Flüsse, Wege, Plätze, Brücken, Brunnen, Sitzgelegenheiten auf öffentlichen Promenaden, öffentliche Uhren, öffentliche Denkmäler, und sodann diejenigen, welche unmittelbar (nicht als Finanzquelle wie das werbende Vermögen) der Erreichung von Verwaltungsaufgaben dienen, wie die Gebäude für die öffentlichen Behörden, Schulen, Gefängnisse, Kasernen, Exerzierplätze, Festungswerke, Krankenhäuser, Museen, Wasser- und Lichtversorgungswerke, Eisenbahnen u. a. Die letztgenannten Sachen werden, soweit sie dem Staate oder Gemeinden gehören, gewöhnlich zusammenfassend (im Gegensatze zum Finanzvermögen) als Verwaltungsvermögen bezeichnet. Alle unmittelbar öffentlichen Zwecken dienende Sachen (öffentliche Sachen im engeren Sinn) haben eine durch das öffentliche Recht mitbestimmte Sonderstellung.

Auch sie stehen wohl unter der Privatrechtsordnung, allein diese ist für sie durch das öffentliche Recht in weitem Umfange beiseite geschoben, um sie im öffentlichen Interesse ihrer Zweckbestimmung zu erhalten. Zuständig, die Sonderstellung dieser Sachen durch öffentlich-rechtliche Normen zu bestimmen, sind auch nach Erlaß des Bürgerlichen Gesetzbuches die Einzelstaaten geblieben; es gelten daher für sie auch fort die älteren einzelstaatlichen Vorschriften (vgl. z. B. Pr. ALR. II, 14 § 21; 15 §§ 7, 44) und die besonders in den ehemals gemeinrechtlichen Gebieten von Theorie und Praxis entwickelten gewohnheitsrechtlichen Normen.

II. Im einzelnen ist danach die Rechtslage der öffentlichen Sachen im engeren Sinne heute folgende:

1. Sie stehen im Eigentume einer Person; nur das Bett öffentlicher Flüsse befindet sich, solange es vom Wasser überströmt wird, nach einzelnen Rechten in niemandes Eigentum (so nach dem Württ. Wasserg. v. 1. 12. 1900 Art. 7 und nach einer allerdings bestrittenen Ansicht auch nach gemeinem Rechte [Gierke 2, 23 [12]], wogegen andere neue Wasserg. wie das Bad. v. 26. 6. 1899 § 1, Bay. v. 23. 3. 1907 § 2, Pr. v. 7. 4. 1913 §§ 7, 8 alle Wasserläufe im Eigentum stehen lassen). Als Eigentümer erscheint gewöhnlich der Staat oder ein anderer öffentlicher Verband. Es können öffentliche Sachen jedoch auch im Eigentume einer Privatperson stehen, so z. B. dem öffentlichen Gebrauche gewidmete Kirchen und besonders die zu einem konzessionierten öffentlichen Unternehmen gehörigen Sachen (Eisenbahnen mit Zubehör, öffentliche Wege). Das Eigentum, um das es sich hier handelt, ist das gewöhnliche privatrechtliche. Die abweichende, offensichtlich durch die in der französischen Rechtswissenschaft entwickelte Lehre vom domaine public gezeitigte Meinung O. Mayers (2, 68; Arch. f. öff. R. 16, 38 u. 21, 499), daß an den öffentlichen Sachen ein öffentlichrechtliches Eigentum, eine besondere dem öffentlichen Rechte angehörende Sachherrschaft bestehe, ist bislang nur ganz vereinzelt gebilligt (Layer [oben S. 272] 617, 623; für Elsaß-Lothringen, wo noch die französische Lehre vom domaine nachwirkt, von Kisch, Els.-Lothr. Landes-PrivR. § 67). Überwiegend wird sie in der Theorie (Gierke 2, 21 [5]; Biermann 15 [3]; Schoen, Ev. Kirchenr. 2, 446 [1]; G. Jellinek, System 761; Fleiner 310) wie in der Praxis (jetzt auch vom sächs. OVG. [Jahrb. 15, 175], das ihr früher [2, 99] zuneigte) abgelehnt. Und dies mit Grund. Das geltende deutsche Recht kennt jedenfalls ein vom privatrechtlichen verschiedenes Eigentum, für das „an Stelle des Zivilrechtes die Regeln des öffentlichen Rechtes (welche das übrigens sind, hat Mayer nirgends gesagt) allein maßgebend" sind, nicht. Wo die moderne Gesetzgebung sich mit dem Eigentume an öffentlichen Sachen befaßt, besonders im Grundbuchrechte, geht sie davon aus, daß es sich bei diesem Eigentume um die gewöhnliche privatrechtliche Sachherrschaft handelt, und läßt es daher grundsätzlich den für diese gegebenen Normen unterfallen (RGrundbuchO. § 90; Pr. G. v. 19. 8. 1895 §§ 16 ff.); der Gedanke also, daß die öffentliche Sache „der Anwendbarkeit des Zivilrechts entzogen" sei, ist ihr völlig fremd.

2. Die öffentlichen Sachen sind verkehrsfähig, aber nur beschränkt. Sie sind der Bestellung dinglicher Rechte und anderen im Privatinteresse getroffenen rechtlichen Verfügungen insoweit entrückt, als solche ihren bestimmungsgemäßen Dienst beeinträchtigen würden. Sie sind daher veräußerlich; allein die Veräußerung läßt ihre Zweckgebundenheit unberührt, daher ist der Erwerb solcher Sachen für Private vielfach (nicht jedoch schlechthin: Schoen 449 [3]) wertlos. Es können an ihnen auch Servituten erworben werden, die den öffentlichen Gebrauch der Sache nicht beeinträchtigen, z. B. an einem öffentlichen Wege das Recht, eine Wasserleitung unter ihm durchzuführen. Desgleichen ist die Bestellung von Pfandrechten an ihnen denkbar (Gierke 24 [14, 17]; Schoen 448 [3]). Die Zwangsvollstreckung in öffentliche Sachen dagegen ist ausgeschlossen, da diese sie notwendig ihrer Zweckbestimmung entziehen würde (Württ. AusfG. z. ZPO. A. 21; RG. üb. Unzulässigkeit der Pfändung von Eisenbahnmaterial v. 3. 5. 1886. Über die praktische Bedeutung dieses Grundsatzes, besonders für die Gläubiger verschuldeter Gemeinden: Regelsberger 417, Bekker 1, 333; die zu gemeindlichen Wasser- und Lichtversorgungswerken, Straßenbahnen, Krankenhäusern, Bädern und anderen Anstalten, die sowohl als private wie als öffentliche betrieben werden können, gehörigen Sachen werden nur dann als öffentliche Sachen anzusehen und daher dem Zugriffe der Gläubiger entzogen sein, wenn die betreffende Anstalt als öffentliche in dem oben S. 281 festgestellten Sinne betrieben wird; der etwaige Rein-

gewinn, den eine öffentliche Anstalt abwirft, wird pfändbar sein). Verträge über öffentliche Sachen, deren Erfüllung diese ihrer Zweckbestimmung entziehen würden, sind nichtig (BGB. §§ 134, 306, 309).

3. Der Charakter einer öffentlichen Sache kommt einer Sache entweder vermöge ihrer *natürlichen Beschaffenheit* zu, wie den schiffbaren Flüssen, Seen, dem Meeresstrande, oder sie erhält ihn, was die Regel ist, durch einen *besonderen Rechtsakt*: die *Widmung* oder *Indienststellung*. Diese ist eine einseitige obrigkeitliche (staatliche oder gemeindliche) Willensäußerung (oben S. 264, a, δ), die in einer ausdrücklichen Willenserklärung wie in konkludenten Handlungen (Eröffnung des Weges, der Brücke, des Eisenbahnbetriebes) zutage treten kann. Der Beweis dieses Rechtsaktes kann durch unvordenkliche Ausübung ersetzt werden. Das Natürliche ist, daß das öffentliche, die Widmung vornehmende Subjekt, auch die privatrechtliche Verfügungsmacht über die zu widmende Sache hat (Eigentum oder Einwilligung des Sacheigentümers), allein das Fehlen dieser nimmt der Widmung nicht ihre Wirkung; würden z. B. Grundstücksteile ohne Wissen und Willen des Eigentümers zu einem öffentlichen Wege einbezogen, so könnte dieser nicht Wiederherstellung des früheren Zustandes, sondern nur Entschädigung verlangen (oben S. 280; Pr G. v. 11. 5. 1842 § 4). Die Widmung kann die Sache nur von jetzt ab gegen zweckwidrige Belastung sicherstellen; Rechte, die an ihr schon vor der Indienststellung bestanden, gehen durch diese nicht unter, sondern können nur vertragsmäßig oder im Wege der Enteignung beseitigt werden. Die öffentliche Sache verliert den Rechtscharakter als solche und unterfällt wieder ganz dem Zivilrechte durch eine der Widmung entsprechende konträre obrigkeitliche Willensäußerung, *Kassierung*, *Einziehung*, *Ausreihung* der öffentlichen Sache oder ähnlich genannt; auch diese kann ausdrücklich oder stillschweigend (Verfallenlassen eines Weges) abgegeben werden. Die vermöge ihrer natürlichen Beschaffenheit als öffentliche anzusprechenden Sachen können auch mit tatsächlicher Veränderung dieser Beschaffenheit ihren öffentlichen Charakter verlieren: ändert ein öffentlicher Fluß seinen Lauf, so hört das von ihm verlassene Bett auf, öffentliche Sache zu sein.

4. Besonders zu betrachten sind noch die *im Gemeingebrauche stehenden öffentlichen Sachen*. a) Zu diesen gehören alle Sachen, die ihrer Bestimmung gemäß von jedermann benutzt werden dürfen, ohne daß es einer besonderen Zulassung des einzelnen bedarf. Wo die Teilnahme am Genusse von besonderer (entgeltlicher oder unentgeltlicher) Zulassung abhängig ist, da liegt kein Gemeingebrauch vor; daher sind öffentliche Schulen, Krankenhäuser, Schlachthäuser usw., in der Regel auch öffentliche Bibliotheken und Museen nicht Sachen im Gemeingebrauche. Die Erhebung von Gebühren (Wege-, Brücken-, Hafengelder) schließt den Gemeingebrauch nicht aus. Der Inhalt des Gemeingebrauches ist durch die Beschaffenheit der Sache und die Widmung bestimmt; vielfach sind für seinen Umfang lokale Übung und Anschauung maßgebend. Der Gemeingebrauch an öffentlichen Wegen z. B. umfaßt regelmäßig deren Gebrauch zum Gehen, Reiten, Fahren, er kann aber auch auf eine dieser Benutzungsarten beschränkt sein (Fuß-, Reitwege). Andererseits werden Straßen in Ortschaften noch zu vielem anderen gebraucht: zum Abladen von Gegenständen, die für die Anwohner bestimmt sind; zu gewerblichen Verrichtungen; an den Anliegehäusern werden Blumenbretter, Markisen angebracht, die in den über der Straße sich erhebenden Luftraum hineinragen — alles dies ist Gemeingebrauch der öffentlichen Straße. Der Gemeingebrauch der öffentlichen Flüsse umfaßt besonders die Benutzung des Wassers zum Schöpfen, Tränken, Baden, Waschen, zur Schiffahrt und Flößerei. Die Befugnis des einzelnen, die öffentliche Sache im Rahmen des Gemeingebrauches zu benutzen, ist kein subjektives öffentliches Recht, sondern lediglich eine Reflexwirkung der die Rechtslage der öffentlichen Sachen bestimmenden Normen (oben S. 276 ff.; ebenso G. Jellinek 70, Anschütz 109; s. auch v. Sarwey 429, O. Mayer 2, 116, Fleiner 328, jedoch bestritten: Gierke 24 f.); es hat denn auch bei Schmälerung oder Aufhebung des Gemeingebrauches durch obrigkeitlichen Akt niemand einen Anspruch auf Entschädigung. Die Ordnung des Gemeingebrauches (durch Verbote schädigender Benutzungsweisen, Regelung des Nebeneinander verschiedener Benutzungsarten, wie des Fuß- und Wagenverkehres auf öffentlicher Straße, Bestimmung von Benutzungszeiten für öffentliche Parke usw.) wie sein Schutz gegen Übergriffe einzelner ist Sache der Polizei (Württ. Wasserg. v. 1. 12. 1900 Art. 20; Pr.

Wasserg. v. 7. 4. 1913 § 39; vgl. auch RStrGB § 366, 10). Die Polizei hat aber auch den einzelnen zu schützen, der von anderen Privaten an der Teilnahme am Gemeingebrauche gehindert oder bei diesem gestört wird, denn es gehört zur öffentlichen Ordnung, daß jeder die dem Gemeingebrauche gewidmeten Sachen ungestört benutzen kann (Pr. Wasserg. §§ 36, 37). Gegen Verhinderungen am Gemeingebrauche durch die Polizeibehörden hat der Behinderte die Verwaltungsbeschwerde, vereinzelt (vgl. Sarwey 429 f.) auch die administrative Klage. Die gemeinrechtliche Theorie und Praxis gewährte dem im Gemeingebrauche Beeinträchtigten in Umbildung des alten Interdiktenschutzes auch eine privatrechtliche Klage gegen den Störer, mit der er von diesem Beseitigung der Hinderung (der die Schiffahrt hindernden Vorrichtung, der Flußverunreinigung) und Schadensersatz verlangen konnte. Ob dieser privatrechtliche Anspruch gegenüber dem BGB. noch besteht, ist bestritten; aus Art. 65 EinfG. folgt jedoch zum mindesten, daß der alte gemeinrechtliche Anspruch bei Störungen in der Benutzung öffentlicher Flüsse nicht beseitigt ist (Gierke 26 [28], Windscheid-Kipp, Pand. 2 (9) 1046: Fleiner 330 [39]). Übrigens hat die Streitfrage keine große praktische Bedeutung, denn auch nach dem BGB. kann der im Gemeingebrauche Beeinträchtigte von dem Störer nach § 823 (836) in Verbindung mit § 249 Schadensersatz und Beseitigung der störenden Einrichtung verlangen.

b) Sondernutzungen an Sachen des Gemeingebrauches. Die Bestimmung einer Sache zum Gemeingebrauche schließt nicht aus, daß einzelne sie noch in einer Weise benutzen, die im Gemeingebrauche nicht enthalten ist. Dahin gehört die Benutzung der öffentlichen Straßen durch Aufstellung von Droschken, Baugerüsten, Marktbuden, der öffentlichen Flüsse durch Einleitung von Fabrikabwässern, Aufstellung von Gondeln, Anlage von Badeanstalten, Triebwerken u. a. Jede solche außerhalb der Grenze des Gemeingebrauches liegende Sondernutzung setzt eine besondere Gewährung an den einzelnen voraus. Und diese kann in zwei verschiedenen Rechtsformen erfolgen. Es kann dem die Sondernutzung Begehrenden eine bloße Gebrauchserlaubnis erteilt oder ein festes Recht an der Sache selbst bestellt werden (Württ. Wasserg. Art. 23, 25, 27, 29, 31; Pr. §§ 23, 46, 92). Die Gebrauchserlaubnis steht in ihrer Wirkung gleich der oben S. 264 besprochenen Polizeierlaubnis. Sie begründet für den, dem sie erteilt wird, kein festes Recht, stellt ihm nur die Möglichkeit offen, die öffentliche Sache in einer bestimmten Weise zu gebrauchen, ohne daß dieser Gebrauch durch ihn als etwas Unerlaubtes erscheint und behandelt werden kann (RStrGB. § 366, 9). Zur Erteilung der Gebrauchserlaubnis ist die Polizei als die zur Ordnung und zum Schutze des Gemeingebrauches berufene Instanz zuständig; handelt es sich bei ihr doch lediglich um Beurteilung der Frage, ob die begehrte Sondernutzung mit dem Gemeingebrauche vereinbar ist. Über Erteilung oder Versagung der Erlaubnis entscheidet, sofern nicht ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen vereinzelt ein Recht auf sie geben (GewO. § 64, 1), das freie Ermessen der Behörde, die die erteilte Erlaubnis grundsätzlich auch jederzeit frei und ohne Entschädigung zurücknehmen kann (Württ. Wasserg. Art. 27). Das Institut der Gebrauchserlaubnis hat seinen Platz gewöhnlich bei Sondernutzungen, die nur vorübergehend oder doch nur oberflächlich die öffentliche Sache berühren, wie bei Aufstellung von Droschken, Gondeln, Baugerüsten, Markt-, Schau-, Selterwasserbuden, Zeitungskiosken, Ableitung von Fabrikabwässern in öffentliche Flüsse, Entnahme von Kies, Steinen aus solchen. Sondernutzungen, die eine dauernde Einwirkung auf die Sache bedeuten oder mit kostspieligen Einrichtungen verbunden sind, wie die Errichtung von Badeanstalten, Stauwehren, Schöpf- und Triebwerken in öffentlichen Flüssen, Einlegung von Schienensträngen in öffentliche Wege, pflegen dagegen als feste Rechte begründet zu werden (Württ. Wasserg. Art. 31, Pr. § 46). Welcher Natur diese Rechte jedoch sind, ist bestritten; sie werden teils als subjektive öffentliche (O. Mayer, Gierke, Fleiner), teils als private Rechte angesprochen (Regelsberger; Anschütz, VerwArch. 5, 110). Die letzte Auffassung scheint die richtige, wenn man die oben S. 276 gegebene Begriffsbestimmung des subjektivöffentlichen Rechtes im Auge behält: die hier in Rede stehenden Rechte sind nicht gerichtet auf Gewährung rechtlicher Macht über die öffentliche Gewalt, sondern auf Gewährung eines besonderen Rechtes an der Sache; sie bringen kein Stück öffentliche Verwaltung in die Hände des Privaten wie die Beleihungen mit öffentlichen Unternehmen (oben S. 283); sie werden im privaten, im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmers begründet, der Gesamtheit dienen sie höchstens sekundär, wenn das Unternehmen einem öffentlichen Bedürfnisse entgegenkommt, wie die An-

lage einer Badeanstalt oder die Einlegung von Schienen für eine Pferdebahn. Daher sind sie private, und zwar teils den Servituten, teils der Superfizies verwandte Rechte; sie unterfallen jedoch nicht den Vorschriften des BGB., sind vielmehr nach wie vor nach Landesrecht zu beurteilen, vgl. auch EinfG. z. BGB. Art. 128. Dem privatrechtlichen Charakter dieser Rechte entspricht es auch, daß sie durch Verzicht zum Erlöschen gebracht werden können, daß ihr Erwerb auf Grund des privatrechtlichen Titels der Ersitzung für zulässig gehalten wird (RG. Entsch. 4, 282; Gruchot 37, 1014), daß ihre Aufhebung oder Einschränkung im öffentlichen Interesse als eine Entziehung eines dem Privateigentume gleichstehenden Rechtes angesehen und daher aus ihr ein Entschädigungsanspruch gegeben wird (oben S. 280; RG. bei Gruchot 37, 1014, 39, 881). Begründet werden diese Rechte regelmäßig (daß auch Ersitzung als Erwerbstitel anerkannt ist [Regelsberger 429], ist bereits erwähnt) durch Verleihung (oben S. 264, a, γ; vgl. auch ALR. II. 15 § 2), über die eine höhere Verwaltungsbehörde zu beschließen hat (Württ. Wasserg. Art. 32, Pr. § 64). Die Verleihung darf jedoch, wenn die Sondernutzung nur unter Eingriffen in die Substanz der Sache geübt werden kann oder die Unterhaltungslast der öffentlichen Sache alteriert, nur mit Zustimmung des Sacheigentümers bzw. des Unterhaltspflichtigen (Wegebaupflichtigen) stattfinden; das Recht zur Einlegung von Pferdebahnschienen in den Straßenkörper z. B. darf daher nur mit Zustimmung der Gemeinde verliehen werden (Pr. OVG. E. 10, 199). Alle Sondernutzungsrechte an einer im Gemeingebrauche stehenden Sache werden unter der Voraussetzung eingeräumt, daß sie mit diesem vereinbar sind. Der Sonderberechtigte muß sich daher vorübergehende Störungen wie dauernde Beschränkungen in der Ausübung seines Rechtes gefallen lassen, die notwendig sind, um die Sache dem Gemeingebrauche dienstbar zu erhalten. Erweist sich der ganze Bestand des Nutzungsrechtes als unvereinbar mit der Hauptbestimmung der Sache, so kann es durch Widerruf der Behörde (oben S. 267) überhaupt beseitigt werden. Dem Berechtigten entsteht aus solcher durch das öffentliche Interesse gebotenen Beeinträchtigung oder Entziehung seines Rechtes nur ein Entschädigungsanspruch (Württ. Wasserg. Art. 45. Pr. § 84; Mayer 2, 158 f.; Schoen, Ev. Kirchenr. 2, 490 ff.). Eine weitere stillschweigende Voraussetzung, unter welcher alle Sondernutzungsrechte an dem Gemeingebrauche gewidmeten Sachen eingeräumt werden, ist die, daß die betreffende Sache diesem nicht entwidmet wird. Daher erlöschen die besonderen Nutzungsrechte, sobald die Sache, an der sie bestellt sind, dem öffentlichen Dienste entzogen wird (das Recht darauf, Schienen auf einer öffentlichen Straße zu haben, erlischt mit deren Kassierung, das Kirchenstuhlrecht mit Einziehung der Kirche: Mayer 160, Schoen 491 [5]); haben diese Rechte doch meist auch nur einen wirtschaftlichen Wert, solange die Sache dem öffentlichen Dienste gewidmet ist.

Sechstes Kapitel.

Der Rechtsschutz in Verwaltungssachen.

§ 29. Die Beschwerde und der Einspruch.

Literatur: Loening § 203; O. Mayer § 12; Fleiner § 14; Parey, Handb. d. preuß. VerwR. 1, Berlin 1887 161 ff.; v. Stengel, Art. „Beschwerde" i. seinem Wörterb.; Stier-Somlo, Art. „Beschwerde" in v. Stengel-Fleischmanns Wörterb.; Bitters Handwörterb. Art. „Beschwerde", „Einspruch".

I. Die Rechtsschutzmittel. Dem Schutze der einzelnen gegen Verwaltungsmaßnahmen, die ihre Rechte oder Interessen verletzen, dienen eine Reihe von Einrichtungen: Gestaltungen des Verfahrens und der Behörden (S. 218, 204, 216), das Aufsichtsrecht der höheren Behörden über die niederen u. a. Allein eigentliche Rechtsschutzeinrichtungen sind dieses nicht. Unter solchen versteht man nur die besonderen Vorkehrungen, die der Staat getroffen hat, um den einzelnen in den Stand zu setzen, ein behördliches Verhalten, das ihn seiner Meinung nach verletzt hat, abzuwehren. Deren aber gibt es vier: das Beschwerdeverfahren, das Einspruchsverfahren, die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Zuständigkeit der Zivilgerichte in Verwaltungssachen. Und diesen Prozeduren entsprechen als Mittel, die sie auslösen: die Beschwerde, der Einspruch, die Verwaltungsklage und die Klage beim Zivilgerichte. Hier ist zunächst von den

Rechtsmitteln der Beschwerde und des Einspruches die Rede; über die Verwaltungsklage und die Verwaltungsgerichtsbarkeit s. den folgenden Paragraphen, über die Zuständigkeit der Zivilgerichte gegen Verwaltungsmaßnahmen unten § 31.

II. Die Beschwerde. Im täglichen Leben wird Beschwerde vielfach jedes Angehen einer Behörde genannt, welches die Nachprüfung eines behördlichen Verhaltens verlangt, durch das jemand sich in seinen Rechten oder Interessen verletzt fühlt. Allein nicht jedes derartige Angehen einer Behörde ist eine Beschwerde im technischen Sinne oder gar eine Beschwerde, die sich als wahres Rechtsschutzmittel darstellt. Eine Beschwerde im technischen Sinne liegt nur vor, wenn der durch behördliches Verhalten Verletzte sein Gesuch um Abhilfe an eine höhere Instanz richtet; wendet er sich mit ihm an die Behörde, durch deren Verhalten er sich verletzt fühlt, selbst, so wird ein solcher Antrag in der Rechtssprache heute gewöhnlich Gegenvorstellung (Remonstration) genannt. Zu solcher Gegenvorstellung ist jeder befugt, ohne daß ihm diese Befugnis gesetzlich zuerkannt zu sein braucht; denn sie anbringen, heißt nur, etwas tun, was nicht verboten ist. Eine bestimmte Rechtswirkung hat die Gegenvorstellung, abgesehen von den bestimmten Fällen, in denen sie vom Gesetze als „Einspruch" ausdrücklich gegeben ist (unten zu III), nicht. Die Behörde ist berechtigt, auf sie hin ihre Anordnung und ihr Verhalten nachzuprüfen und zu ändern; verpflichtet, sich nochmals mit der Sache zu befassen, ist sie aber nicht. Daher ist die Gegenvorstellung kein wahres Rechtsmittel, dessen Wesen darin besteht, daß es notwendig zu einer neuen Prüfung der Sache führt. Sie ist nichts weiter als eine Anregung der Behörde, etwas zu tun, was sie auch von Amts wegen tun könnte. Genau ebenso verhält es sich mit der gesetzlich nicht besonders vorgesehenen sog. formlosen Beschwerde. Auch die höhere Instanz kann jeder anrufen und bitten, vermöge ihres Aufsichtsrechtes die Anordnung einer unteren Instanz, durch die er sich verletzt fühlt, aufzuheben oder abzuändern; allein die höhere Instanz ist dem Beschwerdeführer gegenüber nicht verpflichtet, solchem Ansuchen weitere Folge zu geben.

Anders verhält es sich mit der sog. formellen Beschwerde, um die es sich regelmäßig (nicht so z. B. in § 86 d. Bad. V. v. 12. 7. 1864) handelt, wenn in Gesetzen und Verordnungen von dem Rechte, die Beschwerde oder den Rekurs einzulegen, die Rede ist. Diese ist ein wahres Rechtsmittel: die Beschwerdeinstanz ist verpflichtet, auf sie hin die Sache von neuem zu prüfen und den Beschwerdeführer zu bescheiden. Die Befugnis, sie einzulegen, ist ein subjektives öffentliches Recht des Beschwerdeberechtigten. Sie besteht daher nur da, wo sie gesetzlich oder sonst durch Rechtssatz anerkannt ist, was allerdings in ganz allgemeiner Form geschehen kann (Bad. V. v. 31. 8. 1884 § 28; Württ., Sachs., VerfUrk. § 36). Die formelle Beschwerde ist das häufigst offengestellte Rechtsmittel gegen Verwaltungsakte. Mit ihr können solche sowohl unter der Behauptung angefochten werden, daß sie Rechtsverletzungen enthalten, wie, daß sie etwas Unzweckmäßiges anordnen oder das Privatinteresse in weiterem Umfange schädigen, als das öffentliche Interesse es verlangt. Eine erhebliche Einschränkung hat ihr Anwendungsgebiet allerdings durch die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit erfahren, indem sie in der Regel da ausgeschlossen ist, wo die Verwaltungsklage zugelassen ist. So ausdrücklich die preußische und die bayerische Gesetzgebung (Pr. LVG. § 50, wichtige Ausnahmen §§ 127, 128, wonach gegen polizeiliche Verfügungen wahlweise die Beschwerde und die Klage gegeben ist; Bay. G. v. 8. 8. 1878 Art. 15, 49), während die anderen Gesetzgebungen bei der Zuweisung der Verwaltungsklage diesen Grundsatz stillschweigend voraussetzen.

Im einzelnen gelten für diese formelle Beschwerde die folgenden Grundsätze: 1. Legitimiert zur Erhebung der Beschwerde ist, sofern das Gesetz, welches das Beschwerderecht begründet, den Beschwerdeberechtigten nicht genauer oder allgemeiner („Jeder, dessen rechtliches Interesse durch eine Entscheidung . . . beeinträchtigt sein kann", Bad. V. § 28) bestimmt, sondern einfach sagt, daß gegen gewisse Verwaltungsakte die Beschwerde stattfindet (Pr. LVG. § 127) — jeder, in dessen Rechtssphäre die anzufechtende Verfügung unmittelbar eingegriffen hat, nicht also nur der, an den die Verfügung gerichtet war (so z. B. auch der Trunkenbold gegenüber einer polizeilichen Verfügung, die den Wirten seines Aufenthaltsortes verboten hat, ihm etwas zu verabfolgen: Pr. OVG. E. 1, 327), nicht aber auch jeder beliebige Dritte oder auch nur jeder, dessen finanzielle Interessen mittelbar durch die Verfügung gefährdet sind (das. 38, 376). 2. Im Gegensatze zur formlosen ist die formelle Beschwerde stets an eine bestimmte

Frist gebunden (Pr. LVG. §§ 51, 52; Bad. V. § 31); das Recht des Betroffenen, Nachprüfung einer Verwaltungsmaßnahme zu verlangen, muß im Interesse der Verwaltung zeitlich begrenzt sein. Mit Ablauf der Beschwerdefrist verliert der Betroffene seinen Anspruch auf Nachprüfung. Dies schließt aber nicht aus, daß die Beschwerdeinstanz sich auch auf eine verspätete Beschwerde noch einläßt. Die rechtzeitige Anbringung der Beschwerde hat nach den meisten Gesetzen aufschiebende Wirkung; ein Vollzug der angefochtenen Verfügung ist jedoch meist für zulässig erklärt, wenn seine Aussetzung nicht ohne Nachteil für das Gemeinwohl stattfinden kann (Preußen LVG. § 53, Baden V. § 33). 3. Durch die Einlegung der Beschwerde wird die Sache zur Entscheidung an eine höhere Instanz gebracht. Als Beschwerdeinstanz fungiert regelmäßig die Aufsichtsbehörde; es kann jedoch auch eine von dieser verschiedene Beschwerdebehörde geschaffen sein (Pr. EinkStG. §§ 40—43). Gegen die Entscheidung der Beschwerdeinstanz ist regelmäßig eine abermalige Beschwerde an eine dieser übergeordneten Stelle gegeben und so ein Instanzenzug für Beschwerden geschaffen. 4. Die Beschwerdeinstanz hat die angefochtene Verfügung in rechtlicher wie tatsächlicher Beziehung nachzuprüfen. Sie kann neue Ermittlungen anstellen und Beweise erheben. Über ihre Entschließung hat sie dem Beschwerdeführer einen Bescheid zu erteilen, der mit Gründen zu versehen ist (VerfUrk. Württ. § 37, Sachsen § 36). Der Bescheid kann lauten α) auf Zurückweisung der Beschwerde. Dann besteht die angefochtene Verfügung einfach fort als Verfügung der unteren Behörde, die sie erlassen hat. Diese hat also auch die freie Disposition über sie: sie kann sie vollziehen wie auch sie zurücknehmen; β) schlechthin auf Aufhebung der angefochtenen Verfügung. Dann ist diese beseitigt, sie kann nicht mehr vollzogen werden. Wohl aber kann die Behörde, von der sie erlassen ist, bei Änderung der Sach- oder Rechtslage eine neue Verfügung desselben Inhaltes erlassen, denn die aufgehobene ist von der Beschwerdeinstanz nur unter Voraussetzung der zur Zeit ihres Erlasses vorhandenen Sach- und Rechtslage für unzulässig erklärt worden; γ) auf Abänderung der angefochtenen Verfügung. Dann tritt an die Stelle der Anordnung der Unterbehörde die Anordnung der Beschwerdeinstanz. Die Unterbehörde steht nicht mehr einer eigenen, sondern einer Verfügung der vorgesetzten Behörde gegenüber; sie hat daher keine Disposition über diese, sondern schlechthin für ihre Vollziehung zu sorgen. Für die Frage, ob die Beschwerdeinstanz die angefochtene Verfügung auch zuungunsten des Beschwerdeführers abändern kann, kommt es darauf an, ob als Beschwerdeinstanz die Aufsichtsbehörde oder eine andere Behörde fungiert. Ist jenes der Fall, so ist eine reformatio in pejus zulässig, indem die Aufsichtsbehörde die angefochtene Verfügung auch von Amts wegen im öffentlichen Interesse zuungunsten des Beschwerdeführers abändern könnte. Ist dagegen die Beschwerdebehörde von der Aufsichtsbehörde verschieden, und kann sie nur auf erhobene Beschwerde eingreifen, so darf sie eine reformatio in pejus nicht vornehmen. Die Beschwerde ist dem, dem sie zusteht, nur als ein Mittel gegeben, seine rechtliche Lage zu verbessern; eine Behörde, die nur über die Beschwerde zu entscheiden hat, und der diese nicht gleichzeitig ein Anstoß zur Entwickelung anderweit begründeter aufsichtlicher Maßnahmen sein kann, kann daher die Rechtslage des Beschwerdeführers nicht verschlechtern, sofern das Gesetz sie nicht ausdrücklich dazu ermächtigt. Demgemäß hält das Pr. OVG. eine reformatio in pejus bei „Berufung" in Steuersachen für unzulässig (Entsch. i. Steuers. 4, 373, 7, 377; Jacobi, VerwArch. 5, 384; Fleiner 214 [23]). 5. Ein durchaus für sich dastehender Fall der formellen Beschwerde ist die Beschwerde aus „Gründen des öffentlichen Interesses", die im preußischen und badischen Rechte entwickelt und den Vorsitzenden der Beschlußbehörden zur Anfechtung der kollegialischen Beschlüsse dieser gegeben ist. Während die Beschwerde sonst lediglich als ein Rechtsschutzmittel der Untertanen gegenüber der Verwaltung funktioniert, dient sie hier dazu, im Interesse des Staates die Entscheidung einer Behörde zur Nachprüfung vor die höhere Instanz zu bringen. Die Veranlassung zu dieser eigenartigen Ausgestaltung der Beschwerde zum Rechtsbehelfe des Staates selbst ist aber lediglich in der selbständigen Stellung der Beschlußbehörden gegenüber ihren Aufsichtsbehörden zu suchen, insbesondere in dem Grundsatze, daß die Entscheidungen der Beschlußbehörden im Aufsichtswege nur auf erhobene Beschwerde hin abgeändert werden dürfen (oben S. 218 V. b). Die Aufhebung der allgemeinen Regel, daß die Aufsichtsbehörden von Amts wegen die Entscheidungen der ihnen untergeordneten Behörden nachprüfen und abändern können, zugunsten der Selbständigkeit der Beschlußbehörden nötigte dazu, einem Staatsorgane ein Beschwerde-

recht gegen die Beschlüsse dieser beizulegen, wenn anders man die Möglichkeit, eine oberinstanzliche Nachprüfung dieser Beschlüsse zugunsten des Staates herbeizuführen, überhaupt schaffen wollte.

III. Der Einspruch ist die zum Rechtsschutzmittel erhobene Gegenvorstellung (oben S. 289). Er unterscheidet sich von der einfachen Gegenvorstellung ebenso wie die formelle Beschwerde von der formlosen. Er ist nur in den gesetzlich bestimmten Fällen gegeben und löst unbedingt eine Nachprüfung der behördlichen Handlung aus. Als eine Art Gegenvorstellung hat er keinen Devolutiveffekt; er ist stets bei der Behörde anzubringen, deren Handeln er angreift, und diese hat dann erneut sich darüber schlüssig zu werden, ob sie es bei ihrer ersten Entschließung bewenden lassen will oder nicht. Dem Einspruchsberechtigten ist regulär auch ein anderes Rechtsmittel, gewöhnlich die Verwaltungsklage, gegeben, jedoch so, daß er diese erst erheben darf, nachdem er mit dem Einspruche abgewiesen ist: das umständlichere und kostspieligere Rechtsschutzmittel soll erst ergriffen werden, nachdem vergeblich versucht ist, auf dem einfachen Wege des Einspruches Abhilfe zu erlangen. Die Fälle, in denen der Einspruch gegeben ist, lassen sich nicht einheitlich charakterisieren. Insbesondere ist zu beachten, daß er, anders als die Beschwerde, nicht immer nur dem gegeben, der durch eine behördliche Maßnahme unmittelbar in seinen eigenen Rechten und Interessen betroffen ist (wie dies der Fall ist bei den Einsprüchen gegen Anordnungen der Wegepolizeibehörde, Räumungsanordnungen, Heranziehung zu öffentlichen Abgaben: Pr. ZG. §§ 56, 66, KommunalabgG. §§ 69, 70), sondern in vielen Fällen, in denen es sich namentlich um allgemeine behördliche Feststellungen handelt, weiteren Kreisen oder schlechthin jedermann (so z. B. der Einspruch gegen die Gültigkeit stattgehabter Wahlen, gegen die Richtigkeit der Wählerliste, sofern der den Einspruch Erhebende die Aufnahme oder Streichung dritter Personen verlangt, gegen Feststellung eines Bebauungsplanes: Pr. ZG. §§ 10, 27; G. v. 2. 7. 1875 § 7). Dann aber ist der Einspruch überhaupt nicht mehr Rechtsschutzmittel des einzelnen, sondern erscheint (ebenso wie die im Anschlusse an ihn gegebene Verwaltungsklage) als ein Rechtsbehelf, der dazu dient, auch die einzelnen zu beteiligen an der Sorge für die Realisierung der objektiven Rechtsordnung und allseitige Wahrung des öffentlichen Interesses.

§ 30. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Literatur: Loening §§ 200, 203—212; Meyer-Anschütz § 182; Meyer-Dochow §§ 9—16; v. Stengel, Organisation d. Pr. Verwaltung, Leipzig 1884 §§ 64—71; derselbe, Art. „Verwaltungsstreitverfahren" i. seinem Wörterb.; O. Mayer §§ 13—15; Fleiner § 15; Anschütz in: Kultur d. Gegenwart 2, 347; v. Sarwey, D. öff. R. u. d. Verwaltungsrechtspflege, Tübingen 1880; Parey, Handb. d. preuß. VerwR. 1, Berlin 1887; Otto Mueller, Begriffe der Verwaltungsrechtspflege u. des Verwaltungsstreitverfahrens nach pr. R., Berlin 1895; Kunze, D. Verwaltungsstreitverfahren (i. Pr., prakt. Handb.), Berlin 1908; v. Seydel, Bayer. StR. §§ 129—143; Göz, D. Verwaltungsrechtspflege in Württemberg, Tübingen 1902; Lemayer, Apologetische Studien zur V. (Grünhuts Ztschr. f. d. Priv. u. öff. R. 22); Zorn, Kritische Studien zur V. (VerwArch. 2, 74); derselbe, Zum Problem d. V., Festg. d. Bonn. jur. Fak. f. Krüger 1911; v. Stengel, D. V. u. die öff. Rechte (das. 3, 177); Friedrichs; Besonderheiten des preuß. Verwaltungsstreitverfahrens (das. 6, 358); Tezner, D. deutsch. Theorien der V. (das. 8 S. 220, 475, 9 S. 159, 515). Kohler, Einführung in die Rechtswissenschaft (4. Aufl. 1912) S. 194. — Aus der Kommentarliteratur: Friedrichs, D. Zuständigkeitsgesetz, Berlin 1904; derselbe, D. Landesverwaltungsgesetz, Berlin 1910; Reger-Dyroff, Bayer. Verwaltungsgerichtsgesetz (4), München 1908; Apelt, D. kgl. sächs. G. über d. Verwaltungsrechtspflege (2), Leipzig 1911, hier 65 ff. erschöpfende Lit.-Nachweisung zu sämtlichen Partikularrechten. — Über die V. in England, Italien, Österreich, Frankreich E. v. Meier in der 6. Aufl. dieser Encykl. 2, 735 mit weiteren Literaturangaben.

I. Begriff, Grundideen, Entwickelung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. — Verwaltungsgerichtsbarkeit oder Verwaltungsrechtspflege ist die streitentscheidende Tätigkeit der Verwaltung, welche in bestimmten, auf dem Boden der Justiz erwachsenen Formen entwickelt wird, und auf die Erzeugung von der (materiellen) Rechtskraft fähigen Verwaltungsakten („Urteile"; oben S. 265 c, unten S. 305) abzielt. Für Deutschland ist diese Verwaltungsgerichtsbarkeit eine durchaus neue Einrichtung. Außer in Württemberg reichen ihre Anfänge nirgends hinter die sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts zurück, wenngleich die Probleme, die mit ihr gelöst sind, schon viel früher

überall Theorie wie Praxis beschäftigt haben. Auch ist sie eine in Deutschland durchaus selbständig entwickelte Einrichtung. Der Vorgang Frankreichs, welches durch das Gesetz v. 28 Pluviôse VIII (oben S. 227) in Verbindung mit dem Neuaufbau der ganzen Verwaltungsorganisation eine Rechtsprechung in Verwaltungssachen durch Verwaltungsbehörden eingeführt hatte, ist zweifellos nicht ohne Einfluß geblieben auf deutsche Bestrebungen. Allein die ganze positive Ausgestaltung der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Organisation, Stellung und Zuständigkeitsabgrenzung der Verwaltungsgerichte ist in Deutschland in durchaus anderer Weise erfolgt als in Frankreich (vgl. E. v. Meier a. a. O. 742).

Das treibende Moment, welches zur Einrichtung der Verwaltungsgerichtsbarkeit geführt hat, war das Bedürfnis nach einem besseren Rechtsschutze des Gewaltunterworfenen gegen Verletzungen durch die Verwaltung, als das Rechtsmittel der Beschwerde ihn gewährte. Wird auf dieses hin über die Sache doch auch wieder nur durch eine durch die Interessen der Verwaltung gebundene Verwaltungsbehörde, und zwar gewöhnlich im schriftlichen und geheimen Verfahren auf Grund der Akten entschieden — und liegt daher stets die Gefahr oder doch der Gedanke nahe, daß die Entscheidung der Beschwerdeinstanz eine parteiische ist. Dieser Mangel des Beschwerdeverfahrens kam in Deutschland erst beim Ausbau des Rechtsstaates allgemein zum Bewußtsein. Auch in dem Polizeistaate hatte der Untertan gegen Eingriffe der öffentlichen Gewalt nur die Beschwerde an die höhere Verwaltungsinstanz gehabt, denn der Rechtsschutz, den das Reich durch seine Gerichte zusagte, hatte nur in kleineren Territorien praktische Bedeutung (oben S. 210). Allein das Unzureichende dieses Rechtsbehelfes wurde aus verschiedenen Gründen weniger empfunden: der Untertan hatte bei dem Mangel eines Verwaltungsrechtes überhaupt keine bestimmten abgegrenzten Rechte gegenüber der Verwaltung, deren Beobachtung er von dieser verlangen konnte, und eine unparteiische Entscheidung seiner Beschwerden schien wenigstens bis zu einem gewissen Grade sichergestellt durch die kollegialische Organisation der oberen und höchsten Verwaltungsbehörden. Es kam hinzu, daß man einen besseren Schutz von Recht und Freiheit des einzelnen, als ihn der Zug an die höheren Verwaltungsinstanzen gewährte, überhaupt kaum kannte. Auch die Rechtsprechung in Zivilstreitigkeiten und Strafsachen war keine unbedingt unparteiische (oben S. 211). Mit der Rechtsschutzgewährung in diesen Justizsachen waren meist dieselben Behörden betraut, die als Verwaltungsbehörden fungierten, und selbst wo, wie besonders in Preußen, Verwaltung und Justiz bereits in weitem Umfange getrennt war, waren die Gerichte Eingriffen und Anweisungen kaum weniger ausgesetzt als die Verwaltungsbehörden. Erst am Ausgange des 18. Jahrhunderts wurde die Unabhängigkeit der Gerichte grundsätzlich anerkannt (oben S. 211).

Im 19. Jahrhundert traten in allen diesen Verhältnissen wesentliche Veränderungen ein. Auch außerhalb Preußens wurde die Trennung der Justiz von der Verwaltung durchgeführt (oben S. 227) und Hand in Hand mit dieser das Prinzip der Unabhängigkeit der Gerichte überall realisiert. Das Verfahren vor den Gerichten wurde überall gegen äußere Beeinflussungen sichergestellt und bot die Garantien, eine unparteiische und gerechte Entscheidung zu erlangen. Während aber so das Verfahren vor den Gerichten zugunsten der Parteien gebessert wurde, erfuhr das Beschwerdeverfahren vor den Verwaltungsbehörden noch weitere Umgestaltungen zu ihren Ungunsten. Der Ersatz der kollegialischen Zentralbehörden durch bureaumäßig organisierte (oben S. 227, 228) beseitigte das wichtigste Sicherungsmittel unparteiischer, letztinstanzlicher Beschwerdeentscheidungen. Für die Entscheidung aller in einem Ressort angebrachten Beschwerden wurde schlechthin maßgebend die Auffassung des an der Spitze dieses stehenden Ministers. Und daran änderten auch der Übergang der Staaten zur konstitutionellen Verfassung und die Einführung der Ministerverantwortlichkeit nichts. Im Gegenteil; diese brachte die Behörden in eine nur noch größere Abhängigkeit vom Minister, und es entstand die neue Gefahr, oder, was ebenso nachteilig war, doch wenigstens in weiten Schichten der Bevölkerung der Glaube, daß nunmehr die Verwaltung überall da, wo politische Interessen im Spiele waren, überhaupt nicht mehr nach Rechtsgrundsätzen, sondern systematisch nach den Interessen der jeweils herrschenden Partei gehandhabt würde. Der Übergang der Staaten zum konstitutionellen Systeme war nur geeignet, das Fehlen zuverlässiger Rechtsschutzeinrichtungen im Gebiete des öffentlichen Rechtes noch mehr empfinden zu lassen und den auf Schaffung solcher abzielenden Bewegungen neuen Nährstoff zuzuführen.

In der Literatur hat schon bald nach den Befreiungskriegen, und zwar zunächst in Süddeutschland, der Kampf um solche Schutzeinrichtungen begonnen. Die einen wollten die Verwaltung, soweit sie nach Rechtsnormen zu handeln hatte, einfach der Kontrolle der ordentlichen Gerichte unterstellen: diese sollten in Zukunft nicht nur in Privatrechtsstreitigkeiten und Strafsachen, sondern auch in Streitigkeiten zwischen dem einzelnen und dem Staate über die Rechtmäßigkeit eines Hoheitsaktes entscheiden; Anfechtungen eines Verwaltungsaktes, die seine Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit bemängelten, sollten dagegen wie bisher im Beschwerdeverfahren von den Verwaltungsbehörden erledigt werden. Eine andere Richtung dagegen verlangte, daß besondere Verwaltungsbehörden errichtet und beauftragt würden, in bestimmtem Verfahren Beschwerden über Verletzungen subjektiver Rechte durch die Verwaltung zu entscheiden. Sie war beeinflußt durch die neuen französischen Einrichtungen und hatte in Deutschland einen frühen praktischen Erfolg in Württemberg, wo zunächst durchaus nach französischem Vorbilde ein zentrales Verwaltungsgericht geschaffen wurde, aus dem dann gelegentlich der Verfassungsgesetzgebung in veränderter Gestalt der Geheime Rat als Verwaltungsgerichtshof hervorging (VerfUrk. 1819 § 60; vgl. Wintterlin [oben S. 220] 2, 159; v. Sarwey 257; Göz 30 — Hauptvertreter dieser Richtung der württ. Jurist Pfizer, Über Grenzen zw. Verw.- u. Ziviljustiz 1828). Die erste Richtung konnte sich für ihre praktische Durchführbarkeit auf die Verhältnisse in Kurhessen berufen, wo, anders als in den übrigen Territorien, die Rechtsschutzgewährung gegen unberechtigte Eingriffe der Regierung, die ehedem den Reichsgerichten zugestanden hatte, auf das oberste Gericht des Landes übergegangen war und von diesem in umfassender Weise geübt wurde (Loening 779 [3], Meyer-Anschütz 662 [25]). Sie fand Anerkennung in der Frankfurter Reichsverfassung (§ 182: „Die Verwaltungsrechtspflege hört auf; über alle Rechtsverletzungen entscheiden die Gerichte") und gelangte dann, seit den Bewegungen des Jahres 1848 die Richtung des Liberalismus geworden, auch zu allgemeiner Verwirklichung in Hannover, Mecklenburg und den Hansestädten, während die übrigen Staaten ihr höchstens in Einzelgesetzen folgten (Pr. G. betr. Erweiterung des Rechtsweges v. 24. 5. 1861; Loening, VerwArch. 3, 534). In der Theorie war und blieb diese Richtung die herrschende bis um die Mitte des 19. Jahrhunderts, da sie in Otto Bähr, einem der gelehrtesten Richter Deutschlands, ihren hervorragendsten theoretischen Verterter fand („Der Rechtsstaat" 1864). Um diese Zeit war ihr aber bereits in Gneist der Gegner erstanden, dessen Ideen allein die Zukunft gehören sollte. Gneist teilte den Grundgedanken der anderen der beiden vorerwähnten Richtungen, daß die Rechtskontrolle über die Verwaltung nur wieder Verwaltungsbehörden übertragen werden könne (so schon: Englisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht [1] 2, 1860 S. 887 ff.). Er hat dann der Durchführung dieses Gedankens im einzelnen jedoch durchaus neue Wege gewiesen und durch seine zahlreichen Schriften (bes.: Verwaltung, Justiz, Rechtsweg 1869, Pr. Kreisordnung 1870, Der Rechtsstaat 1872, (2) 1879) ihm erst die allgemeine Anerkennung errungen. Er wandte sich gegen die hergebrachte Auffassung, daß die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur ein Mittel sei, verletzte subjektive Rechte der Untertanen zu schützen (Pfizer 8, 30, 107; s. auch O. Mayer 1, 163 [6]). Er nahm für sie die umfassende Aufgabe in Anspruch, allen Verletzungen der objektiven Rechtsordnung entgegenzutreten (Rechtsstaat 266, 270 f.), und zog aus dieser Wesensverschiedenheit der Zivil- und Verwaltungsrechtspflege die Konsequenz, daß man diese nicht einfach auf den Leisten des Zivilprozesses bringen dürfe (das. 274; Verw., Just., Rechtsw., 140). Als Träger der Rechtskontrolle über die Verwaltung wollte er kollegialische Verwaltungsbehörden in richterlicher Unabhängigkeit bestellt wissen, die öffentlich und kontradiktorisch verhandeln sollten. Diese Verwaltungsgerichte sollten regulär erweiterte Formationen der mit der laufenden Verwaltung betrauten Behörden sein, der oberste Verwaltungsgerichtshof jedoch sollte unbedingt getrennt sein von der laufenden Ministerverwaltung. Endlich wollte er auch das Laienelement an der Verwaltungsrechtspflege beteiligt wissen; die Erwägungen, die ihm überhaupt seine Beteiligung an der Verwaltung wünschenswert erscheinen ließen (oben S. 201), wie auch das Beispiel der Schöffen- und Geschworenengerichte, die sich einer besonderen Volkstümlichkeit erfreuten, führten ihn zu der Forderung: Verbindung von Laien und Berufsbeamten in den unteren Instanzen der Verwaltungsgerichte. Diese Ideen Gneists sind in der Folgezeit in Deutschland überall, wo man eine praktische Lösung des Problemes der Verwaltungsgerichtsbarkeit unternommen hat, hier in weiterem, dort in geringerem Umfange verwirklicht worden. Die Gründe aber, aus denen

man sich durchweg zum Ausgangspunkte der Gneistschen Ideen: Rechtskontrolle der Verwaltung durch den Gerichten nachgebildete und ihnen gleichgestellte, aber doch im Verwaltungsorganismus stehende Organe — bekannt hat, waren die folgenden: Man mußte zunächst Gneist beipflichten, wenn er die Befürchtung aussprach, daß der deutsche Richterstand in seiner vorwiegend privat- und strafrechtlichen Schulung und Berufserfahrung den Aufgaben nicht gewachsen sein möchte, vor die eine Zuweisung der Rechtskontrolle über die Verwaltung an die Gerichte ihn stellen würde; nur der kann die in dauerndem Flusse befindliche Verwaltungsgesetzgebung laufend beherrschen, der ihr Studium zu seiner Lebensaufgabe gemacht hat und täglich ihre Anwendung übt. Allein nicht nur die wünschenswerte Rechtskenntnis, auch die zur Entscheidung mancher Verwaltungsstreitigkeiten erforderliche Sachkenntnis wird dem Zivil- und Strafrichter häufig fehlen; ist doch bei zahlreichen dieser Streitigkeiten weniger die Rechts- als die Tatfrage streitig. So, wenn es sich darum handelt, ob bei Konzessionserteilungen die Bedürfnisfrage (GewO. § 33 [3]) oder die Frage der Zuverlässigkeit in sittlicher, artistischer und finanzieller Hinsicht (das. 32 [1]) zu bejahen ist, ob die Voraussetzungen für den Eintritt der öffentlichen Armenpflege gegeben waren, ob die Erweiterung des Schulhauses oder die Anstellung eines weiteren Lehrers, die die Aufsichtsbehörde verlangt hat, notwendig war, ob „die tatsächlichen Voraussetzungen" vorgelegen haben, welche die Polizei zum Erlasse einer Verfügung berechtigten (Pr. LVG. § 127 [3]). Natürlich kann alle diese Fragen auf Grund umständlicher Beweiserhebung, insbesondere Vernehmung technischer Sachverständiger, auch der Zivilrichter beantworten. Leicht und sicher aber und vor allem ebenmäßig können sie nur von dem beurteilt werden, der in der laufenden Verwaltung steht und weiß, wie sie hier gewöhnlich behandelt werden. Endlich war man sich auch darüber einig, daß die Unterstellung der Verwaltung unter die Justiz nur lähmend auf jene wirken könnte, ihren raschen Gang hindern und ihr die Selbständigkeit nehmen würde, deren sie bedurfte, um ihre Aufgaben zu erfüllen.

Zuerst ist nach den vorerwähnten Grundsätzen eine Verwaltungsgerichtsbarkeit, wenn auch zunächst nur in bescheidenen Grenzen, eingerichtet worden in Baden (G. v. 5. 10. 1863, abg. u. erw. durch G. v. 24. 2. 1880, 14. 6. 1884, 30. 5. 1899), dann in ausgedehnter Weise in Preußen (1872—1883; s. oben S. 229 f.), und weiter ist sie bis jetzt eingeführt in Hessen (Kr.- u. ProvO. 1874, G. v. 11. 1. 1875; jetzt G. v. 8. 7. 1911), Württemberg (G. v. 16. 12. 1876), Bayern (G. v. 8. 8. 1878), Anhalt (G. v. 27. 3. 1888, 1. 3. 1890), Braunschweig (G. v. 5. 3. 1895, 13. 11. 1896, 12. 4. 1898), Lippe (G. v. 9. 2. 1898, 7. 3. 1902), Kgr. Sachsen (G. v. 19. 7. 1900), Oldenburg (G. v. 9. 5. 1906) und in den thüringischen Staaten (Meinigen, G. v. 15. 3. 1897; Koburg-Gotha, G. v. 14. 11. 1899; das Großherzogtum Sachsen, Altenburg und die beiden Schwarzburgischen Fürstentümer haben durch Staatsvertrag v. 15. 12. 1910 für die Verwaltungsrechtspflege eine Gerichtsgemeinschaft vereinbart, der dann nachträglich auch Koburg-Gotha beigetreten ist, und ein gemeinsames „Thüringisches Oberverwaltungsgericht" zu Jena errichtet; die beiden Reußischen Fürstentümer haben durch Staatsvertrag mit dem Kgr. Sachsen v. 22. 1. 1911 ihre Verwaltung der Gerichtsbarkeit des kgl. sächsischen Oberverwaltungsgerichtes unterstellt [Jahrb. d. öff. R. 6, 296].) In Hamburg steht die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bevor (Arch. f. öff. R. 29, 1). In Elsaß-Lothringen sind die Einrichtungen der französischen Verwaltungsgerichtsbarkeit, und zwar unter erheblicher Beschränkung ihres Umfanges, umgebildet: an die Stelle der Präfekturräte sind die Bezirksräte (oben S. 234), an die des Staatsrates der Kaiserliche Rat getreten (Loening 783, Meyer-Anschütz 677); eine grundsätzliche Neugestaltung der reichsländischen Verwaltungsgerichtsbarkeit steht jedoch in Aussicht (Rosenberg, Annalen des Deutschen Reichs 1906 811; Keetmann, Arch. f. öff. R. 21, 71). Und endlich hat auch das Reich — abgesehen von den reichsländischen Einrichtungen — Verwaltungsgerichte eingerichtet. Allerdings keine mit allgemeiner Kompetenz und auch keinen zentralen Verwaltungsgerichtshof [1], sondern mehrere Spezialverwaltungsgerichte, die gelegentlich der Regelung einzelner Verwaltungsmaterien durch verschiedene Gesetze bestellt sind. Es sind dies: das Bundesamt für Heimatwesen (RG. v. $\frac{6.\ 6.\ 1870}{30.\ 5.\ 1908}$ § 42), verstärkte Reichs-

[1] Über die Errichtung eines solchen vgl. die dem 29. u. 30. dtschn. Juristentage von Schultzenstein, Thoma, Anschütz erstatteten Gutachten i. d. Verhandlungen 2, 4 bzw. 1 S. 51, 489

eisenbahnamt (RG. v. 27. 6. 1873 § 5), Reichspatentamt (RG. v. 25. 5. 1877 § 10, 13), Reichsversicherungsamt (RG. v. 6. 7. 1884 § 87, jetzt 19. 7. 1911 § 83), Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung (RG. v. 12. 5. 1901).

II. Die Organisation der Verwaltungsgerichte ist in den deutschen Einzelstaaten eine verschiedene. Was zunächst die Instanzen anlangt, so gibt es außer in Braunschweig und der Mehrheit der thüringischen Staaten, wo nur eine Instanz, der Verwaltungsgerichtshof, geschaffen ist, bei dem die Klage erst erhoben werden kann, nachdem die Angelegenheit alle Beschwerdeinstanzen durchlaufen hat, überall mehrere Instanzen, und zwar in Preußen, Bayern, Hessen, Anhalt und Meiningen drei, in den übrigen Staaten zwei. Der oberste Verwaltungsgerichtshof ist außer in Meiningen, wo ihm der Staatsminister präsidiert, organisatorisch von der obersten Verwaltungsinstanz vollkommen getrennt. Für die Verwaltungsrechtsprechung in den mittleren und unteren Instanzen dagegen bestehen nur in einigen Kleinstaaten (Anhalt, Meiningen, Lippe) besondere Behörden, im übrigen fungieren in diesen Stufen als Verwaltungsgerichte Behörden, welche auch oder gar in erster Linie reine Verwaltungsbehörden sind. Die besonderen Garantien einer unparteiischen Entscheidung werden hier lediglich dadurch geboten, daß diese Behörden, wenn sie als Verwaltungsgerichte funktionieren, in einem besonderen Verfahren zu prozedieren haben. Alle Verwaltungsgerichte, mit Ausnahme der bayerischen Bezirksämter, sind kollegialisch organisiert. Der oberste Verwaltungsgerichtshof ist außer in einzelnen Kleinstaaten, in denen der Landtag einige seiner Mitglieder zu wählen hat (Oldenburg Anhalt), nur mit Berufsbeamten besetzt, die vom Landesherrn ernannt werden. Sie sind durchweg oder in den größeren Staaten doch wenigstens zum Teile im Hauptamte und dann auf Lebenszeit zu bestellen, müssen die Fähigkeit zum Richteramte oder zur Anstellung im höheren Verwaltungsdienste besitzen und genießen, wenigstens wenn sie hauptamtlich angestellt sind, hinsichtlich der Versetzung in ein anderes Amt oder in den Ruhestand wie der disziplinarischen Amtsenthebung die Privilegien der Richter. An der Verwaltungsrechtspflege in den unteren Instanzen ist dagegen in der Mehrzahl der Staaten das Laienelement beteiligt, nur in Bayern, Württemberg und Sachsen wird auch in diesen die Verwaltungsgerichtsbarkeit allein von Berufsbeamten geübt. Hier ist sie den alten Verwaltungsbehörden: den Bezirksämtern, Kreisregierungen und Kreishauptmannschaften übertragen. In den anderen Staaten dagegen ist sie den den alten Verwaltungsbehörden zur Seite gestellten, unter Heranziehung von Bürgern formierten Verwaltungskollegien überwiesen (in Preußen den Kreis [Stadt-] und Bezirksausschüssen, Hessen den Kreis- und Provinzialausschüssen, Baden den Bezirksräten, Oldenburg den Amtsvorständen (Magistraten), Anhalt den Kreis- [Stadt-] Ausschüssen), oder es sind für sie besondere Behörden aus Berufsbeamten und Laien gebildet (so in Anhalt das Landesverwaltungsgericht, Meiningen die Kreisverwaltungsgerichte und das Landesverwaltungsgericht, Lippe die Kreisverwaltungsgerichte). Übrigens folgt daraus, daß in einem Staate mehrere übereinanderstehende Verwaltungsgerichte vorhanden sind, nicht, daß alle vor sie gehörenden Sachen an alle von ihnen gebildeten Instanzen gebracht werden können. Überall ist die oberste Instanz für bestimmte Sachen zugleich erste und letzte Instanz; und, wo drei Gerichte übereinanderstehen, ist das Gericht mittlerer Ordnung vielfach nicht als zweite, sondern als erste Instanz zuständig.

III. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

1. Die sachliche Zuständigkeit. Die Sachen, über welche die Verwaltungsgerichte zu entscheiden haben, werden gewöhnlich Verwaltungsstreitsachen genannt. Welche Angelegenheiten zu diesen gehören sollen, hat grundsätzlich die Landesgesetzgebung zu bestimmen. Das Reich hat sie in dieser Kompetenzregelung nur insofern beschränkt, als es a) ihr verboten hat, bürgerliche Rechtsstreitigkeiten, für welche nach dem Gegenstande oder der Art des Anspruches der Rechtsweg zulässig ist, deshalb den Verwaltungsgerichten zu überweisen, weil als Partei der Fiskus oder eine andere öffentlichrechtliche Korporation beteiligt ist (EinfG. z. ZPO. § 4), b) selbst in steigendem Maße öffentlichrechtliche Streitigkeiten, die aus reichsgesetzlichen Vorschriften entstehen können, den einzelstaatlichen Verwaltungsgerichten zur Entscheidung über-

u. dazu Laband, Dtsche. Juristenzeitung 1910 909, auch Fleischmann das. 1908 957 u. Schultzenstein, VerwArch. 19, 538.

wiesen und so diese ohne Rücksicht auf die Landesgesetzgebung zuständig gemacht hat (vgl. z. B. BGB. §§ 44, 62, EinfG. z. GVG. § 11, 2, Vereinsg. §§ 2, 15, Stellenvermittlerg. v. 2. 6. 1910 § 10, Zuwachssteuerg. v. 14. 2. 1911 § 44). Danach kann die Landesgesetzgebung besonders den Verwaltungsgerichten nicht nur Streitigkeiten in Verwaltungssachen, sondern auch solche, die a priori vor die ordentlichen Gerichte gehören, überweisen (GVG. § 13). Tatsächlich ist allerdings von dieser Möglichkeit nur in sehr geringem Umfange Gebrauch gemacht. Die Entscheidung „bürgerlicher Rechtsstreitigkeiten" ist den Verwaltungsgerichten nur vereinzelt überwiesen (so z. B. in Preußen durch ZG. §§ 78, 106, Waldschutzg. v. 6. 7. 1875 § 7, Feld- u. ForstpolG. v. 1. 4. 1880 §§ 76, 84, JagdO. v. 15. 7. 1907 § 59), und auf Strafen haben sie nur insofern zu erkennen, als ihnen Disziplinarsachen, namentlich der Kommunalbeamten, übertragen sind. Fast ausschließlich sind es Streitigkeiten in Verwaltungssachen, die den Verwaltungsgerichten zur Entscheidung überwiesen sind, und zwar sind sie ihnen vielfach mit der ausdrücklichen Maßgabe überwiesen, daß ihre „Entscheidungen ergehen unbeschadet aller privatrechtlichen Verhältnisse", welche mit den zu beurteilenden öffentlichrechtlichen Fragen zusammenhängen (Pr. LVG. § 7, ZG. § 160; Bad. § 1; Old. § 10; Braunsch. § 7; vgl. auch Württ. Art. 10, Ziff. 5, 7, 17, 22, 24).

Der einzelstaatliche Gesetzgeber kann nun den Kreis der Verwaltungsstreitsachen entweder durch *Aufzählung der einzelnen Gegenstände* oder durch eine *allgemeine Formel* bestimmen. Die letzte Methode, die das österreichische Gesetz betr. die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes v. 22. 10. 1875 befolgt hat, indem es § 2 bestimmt: „Der Verwaltungsgerichtshof hat in allen Fällen zu erkennen, in denen jemand durch gesetzwidrige Entscheidung oder Verfügung einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet" — ist schlechthin in Deutschland nirgends angewendet. Alle deutschen Staaten, mit Ausnahme von Württemberg und Sachsen, haben sich vielmehr prinzipiell zu der ersten, der sog. *Enumerationsmethode*, bekannt. Ausschließlich nach ihr haben jedoch wieder nur Bayern, Hessen und Meiningen die Zuständigkeit ihrer Verwaltungsgerichte bestimmt. Die anderen hierher gehörigen Staaten haben diese grundsätzlich ebenfalls durch Aufzählung normiert (und zwar Preußen, Anhalt u. Lippe in besonderen Zuständigkeitsgesetzen v. 1. 8. 1883, 27. 3. 1888 u. 9. 2. 1898, deren Kataloge aber aus zahlreichen späteren Spezialgesetzen zu ergänzen sind), gleichzeitig jedoch für gewisse Gruppen von Streitigkeiten allgemein die Verwaltungsgerichte für zuständig erklärt. So ist in Preußen, Baden und den meisten Kleinstaaten allgemein die Verwaltungsklage gegeben gegen polizeiliche Verfügungen und gegen die Heranziehung zu bestimmten Steuern (Preußen: direkte Staatssteuern, alle Kommunalabgaben, Kirchensteuern). Die Gesetzgebungen Württembergs und Sachsens aber haben sich für keine der beiden Methoden grundsätzlich entschieden. Sie zählen zunächst eine Reihe sog. Parteistreitigkeiten des öffentlichen Rechtes namentlich auf (Streitigkeiten zwischen Gemeinden oder anderen öffentlichen Korporationen und ihren Mitgliedern oder untereinander, sowie solche zwischen einzelnen über ihre Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem öffentlichen Recht) und überweisen diese zur Entscheidung in erster Instanz den unteren Verwaltungsgerichten; außerdem aber geben sie ganz allgemein jedem, der durch eine auf Gründe des öffentlichen Rechtes gestützte Verfügung der Verwaltung „in seinem ihm zustehenden Rechte verletzt oder mit einer ihm nicht obliegenden Verbindlichkeit belastet" zu sein behauptet (Württ. Art. 13, etwas anders Sachs. § 76), eine Klage (Württ.: „Rechtsbeschwerde"; Sachs.: „Anfechtungsklage" genannt), die unmittelbar beim obersten Verwaltungsgerichte anzubringen ist. Die Gründe, welche die meisten deutschen Staaten veranlaßt haben, grundsätzlich durch Aufzählung und nicht durch eine allgemeine Formel die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte zu bestimmen, sind durchaus praktischer Natur. Die Aufzählung schafft von vornherein Klarheit darüber, wieweit die Verwaltung unter die gerichtliche Kontrolle kommt, sie ermöglicht es dem Gesetzgeber, einerseits Materien vorwiegend verwaltungstechnischer Natur auch fernerhin ganz den Verwaltungsbehörden zu reservieren, andererseits aber auch bloß faktischen Interessen den Schutz der Verwaltungsgerichte zu gewähren, und sie stellt den Verwaltungsrichter nicht, wie z. B. die österreichische Generalklausel, immer vor die bei der zum Teil noch recht unvollkommenen Ausgestaltung des materiellen Verwaltungsrechtes bisweilen recht schwer zu beantwortende Frage, ob ein wirklicher öffentlichrechtlicher Anspruch verletzt ist. Auch ist die Findung einer allgemeinen Formel, die den Tendenzen der

deutschen Gesetzgeber entspricht, nicht einfach: eine Formel wie die österreichische wäre da zu eng, wo man unter Umständen auch bloß faktischen Interessen den verwaltungsgerichtlichen Schutz gewähren will; wollte man die Verwaltungsgerichte aber einfach für zuständig erklären, über alle vor sie gebrachten Streitigkeiten des öffentlichen Rechtes zu entscheiden, so würde man damit die Verwaltungstätigkeit in einem viel weiteren Umfange der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterstellen, als es angängig erscheint. Die Enumerationsmethode bietet dem Gesetzgeber eben den großen Vorteil, daß er den verwaltungsgerichtlichen Schutz nur da, aber auch überall da eintreten lassen kann, wo er ihn für wünschenswert hält, und daß er ihn allmählich ausdehnen kann, Hand in Hand mit der Ausbildung des materiellen Verwaltungsrechtes. Diesen Erwägungen hat auch der württembergische und sächsische Gesetzgeber sich nicht verschließen können bei Abgrenzung der Zuständigkeit der unteren Verwaltungsgerichte. Wenn er dann aber die Zuständigkeit des obersten Verwaltungsgerichtes durch eine der österreichischen nachgebildete Generalklausel bestimmt hat, so war er dazu durch die Absicht geführt, gegen Rechtsverletzungen lückenlos den verwaltungsgerichtlichen Schutz zu gewähren, während er gleichzeitig der Meinung war, daß das oberste Verwaltungsgericht leichter und sicherer die Frage entscheiden werde, ob eine Rechtsverletzung vorliege, als die untere Instanz.

Aus der Methode, nach der die Zuständigkeit durch die einzelstaatliche Gesetzgebung bestimmt ist, erklärt sich, daß diese in den verschiedenen Staaten tatsächlich eine sehr verschiedene ist und für jeden nur kasuistisch festgestellt werden kann. Hier wird daher auf diese Zuständigkeitsvorschriften nicht weiter eingegangen; nur zwei Fragen von allgemeiner Bedeutung, zu denen die Gesetzgebungen Stellung zu nehmen hatten, sind noch zu berühren: a) Sollten die Verwaltungsgerichte nur zum Schutze subjektiver Rechte der einzelnen oder auch zum Schutze der objektiven Rechtsordnung berufen werden? Die Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit war in erster Linie durch das Bestreben veranlaßt, dem einzelnen einen Schutz zu gewähren gegen Verletzungen durch die Verwaltung, und einzelne Gesetzgebungen geben die Verwaltungsklage denn auch nur da, wo eine Verletzung subjektiver Rechte behauptet wird (Bay. § 8, Württ. Art. 13, Braunschw. § 9). Allein die Gesetzgebung der meisten Staaten hat der Verwaltungsgerichtsbarkeit doch auch die weitere Aufgabe gestellt, die objektive Rechtsordnung zu schützen und demzufolge auch Klageerhebungen zugelassen, die nicht auf eine Verletzung des Klägers in seinen Rechten gegründet sind. Dahin gehören z. B. nach preußischem Rechte alle Fälle, in denen eine Staatsbehörde als Klägerin auftritt gegenüber einem Gewaltunterworfenen (ZG. §§ 119, 120), die Anfechtungsklagen gegen Beschlüsse des Provinzialrates, Bezirks-, Kreisausschusses, welche dem Vorsitzenden dieser Behörden beim Oberverwaltungsgerichte gegeben sind (LVG § 126), die Klagen, die der Gemeindevertretung bzw. dem kollegialischen Gemeindevorstande gegen ihre Beschlüsse beanstandende Verfügungen des Gemeindevorstandes bzw. Bürgermeisters gegeben sind (ZG. §§ 15, 29), die Klagen, welche einzelnen gegeben sind, um die Realisierung einer Rechtsnorm herbeizuführen, die subjektive Rechte überhaupt nicht begründet, wie die Klage, welche jedem mit seinem Einspruche gegen die Richtigkeit der Wählerliste abgewiesenen Gemeindemitgliede zusteht (ZG. §§ 10, 11), die Befugnis der Vorsitzenden der unteren Verwaltungsgerichte zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen deren Entscheidungen im öffentlichen Interesse (s. unten S. 301). Die jüngsten Gesetzgebungen sind aber zum Teil noch weiter gegangen, indem sie ganz allgemein die Verwaltungsklage an die Voraussetzung knüpfen, daß „das bestehende Recht (d. h. die objektive Norm) nicht oder nicht richtig angewendet" ist (Sachs. § 76. Kob.-Gotha § 10). b) Sollten die Verwaltungsgerichte auf die reine Rechtsprechung beschränkt oder sollten sie auch mit der Nachprüfung solcher Verfügungen der Verwaltungsbehörden betraut werden, die diese nach ihrem freien Ermessen, d. h. ohne den Untertanen gegenüber an Rechtsnormen gebunden zu sein, erlassen? Auch die Entscheidung dieser Frage stand ganz zur freien Disposition der Gesetzgeber. Aus der Natur der Sache, dem „begrifflichen Wesen der Verwaltungsrechtspflege", folgt für ihre Beantwortung nichts. Die Entscheidung von sog. „Ermessensfragen" ist zwar nie Rechtsprechung im prägnanten Sinne des Wortes, allein das hindert nicht, daß sie doch als zur Rechtspflege gehörig behandelt und den Verwaltungsgerichten übertragen wird; sind doch auch die Zivilgerichte, z. B. in Teilungssachen, berufen, nach freiem Ermessen zu entscheiden. Es ist daher keineswegs als selbstverständlich anzusehen, daß die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte überall da aufhört, wo das freie Ermessen der

Verwaltungsbehörden anfängt. Dieser Satz gilt nur da und nur soweit, als der einzelne Gesetzgeber ihn nachweisbar anerkannt hat, und dieses ist in viel geringerem Umfange der Fall, als gewöhnlich angenommen wird. Die Gesetzgebungen Bayerns (Art. 13, 3; Prinzip durchbrochen Art. 11!), Württembergs und Badens haben den Satz wohl ausdrücklich ausgesprochen, aber nur für die Zuständigkeit des obersten Verwaltungsgerichtes, und die Gesetzgebungen Württembergs und Badens auch für diese nicht schlechthin, sondern jene nur, sofern der Verwaltungsgerichtshof auf „Rechtsbeschwerden" zu entscheiden hat (Art. 13 [2]), diese für einzelne Fälle, in denen er erst- und letztinstanzlich zuständig ist (§ 4 [1, 4]). Die unteren Verwaltungsgerichte Bayerns Württembergs und Badens haben daher neben den Rechts- auch die Ermessensfragen zu entscheiden, welche sich bei den ihnen als Verwaltungsstreitsachen zugewiesenen Angelegenheiten ergeben, und dasselbe gilt stets für den Verwaltungsgerichtshof der beiden letztgenannten Staaten, sofern er auf Berufung entscheidet (Seydel 1, 592, Göz 101 [1]). Andere Gesetzgebungen haben stillschweigend die Nachprüfung von Ermessensfragen der Verwaltungsgerichtsbarkeit dadurch entzogen, daß sie die Verwaltungsklage nur geben, wenn sie behauptet, daß die mit ihr angefochtene Verfügung eine Rechtsverletzung enthalte. So allgemein die koburg-gothaische Gesetzgebung, beschränkt die kgl. sächsische Gesetzgebung (§ 10; § 76, 1); in Sachsen ist die tatsächliche Rechtslage dieselbe wie in Württemberg: Ermessensfragen sind nur entzogen dem obersten Verwaltungsgerichte und auch ihm nur (allerdings auch dann nicht ausnahmslos: § 76 [3]), wenn es auf die Anfechtungsklage entscheidet (Apelt 33, 35, 48, 289). Die anderen Gesetzgebungen haben überhaupt nicht die Unterscheidung von Rechts- und Ermessenssachen zum Ausgangspunkte für Zuständigkeitsbestimmungen gemacht. In allen Angelegenheiten, die sie aufzählend den Verwaltungsgerichten überweisen, haben diese die Rechts- und Ermessensfragen gleichmäßig zu entscheiden. Und es gibt nach ihnen eine ganze Reihe von Verwaltungsstreitsachen, bei denen es sich lediglich oder doch vorwiegend um Nachprüfung von Akten des freien Ermessens handelt. So, wenn z. B. nach preußischem Rechte der Verwaltungsrichter darüber zu entscheiden hat, ob die Einziehung oder Verlegung eines öffentlichen Weges, durch welche Interessen verletzt sind, Bestand haben soll (ZG. § 57), ob Anforderungen der zuständigen Behörden in Schul- und Wegebausachen (§§ 47. 56; Pr. OVG. E. 19, 227) wie hinsichtlich der Räumung von Wasserläufen (§ 66) notwendig und angemessen sind, ob ein örtliches Bedürfnis nach einer neuen Schankwirtschaft vorhanden ist (ZG. § 114, GewO. § 33 [3]), ob Tatsachen vorliegen, aus denen auf die Unzuverlässigkeit des Konzessionsnachsuchers zu schließen ist (ZG. § 115, GewO. §§ 30 [1a], 32 [2]), ob eine neue Innung die Existenz einer vorhandenen gefährdet (ZG. § 124 [2], GewO. § 84 [3]; vgl. auch ZG. § 126 u. GewO. § 97, 4) u. a. Eine Ermessensfrage ist aber auch da überall den Verwaltungsgerichten zugeschoben, wo die Klage darauf gestützt werden kann, daß die „tatsächlichen Voraussetzungen" nicht vorhanden seien, welche die Behörde zum Erlasse der angefochtenen Verfügung berechtigt haben würden (O. Mayer 1, 192 f.). Auf diese Behauptung können aber in Braunschweig (§ 9 [2]) alle Verwaltungsklagen, in anderen Staaten, wie in Preußen (LVG. § 127), Oldenburg (§ 14 [3]), Lippe (ZG. § 1 XIV), die Klagen gegen polizeiliche Verfügungen gestützt werden; auch Baden läßt diese Begründung, und zwar für erstinstanzliche Klagen an den Verwaltungsgerichtshof zu (§ 4 [2]) und durchbricht damit das Prinzip, diesem Ermessensfragen zu entziehen. Übrigens bedeutet die Entziehung von Ermessensfragen immer nur, daß das Gericht nicht nachprüfen darf, ob die Verfügungsbehörde zweckentsprechend gehandelt hat, nicht ist seiner Überprüfung damit auch die Frage entzogen, ob die Behörde sich in den Grenzen gehalten hat, die ihrem freien Ermessen gezogen sind (Sächs. OVG. Jahrb. 3, 303, 4, 97). Und ebenso ist mit der Entziehung von Ermessensfragen nicht auch die Nachprüfung der Tatfrage von selbst ausgeschlossen. Es ist stets davon auszugehen, daß das Gesetz, wenn es in einer Sache den Verwaltungsrechtsgang eröffnet, eine Überprüfung derselben nach allen Seiten hin gewähren will, soweit es nicht, wie solches ja auch hinsichtlich der Ermessensfrage geschehen ist, ausdrückliche Vorbehalte gemacht hat. Zur allseitigen Überprüfung eines Streitverhältnisses gehört aber seine Prüfung in tatsächlicher wie in rechtlicher Beziehung. Nur wenn auch der Tatbestand nachgeprüft und eventuell richtiggestellt werden kann, kann das Verwaltungsgericht, worauf die meisten Verwaltungsklagen gerichtet sind, eine sichere Entscheidung darüber abgeben, ob dem Kläger durch die angefochtene Verfügung ein Unrecht zugefügt ist, denn es ist „das Gesetz auf den Fall auch dann falsch angewendet, wenn es zwar auf den vom angefochtenen Urteile angenommenen, aber

nicht auf den wirklichen Tatbestand paßt" (O. Mayer 1, 195; s. auch 187 ff.). Die Verwaltungsgerichte sind daher nur da von der Nachprüfung des Tatbestandes ausgeschlossen und auf eine Nachprüfung der Rechtsanwendung auf den ihnen vorgelegten Tatbestand beschränkt, wo dieses ausdrücklich bestimmt ist, wie für das preußische Oberverwaltungsgericht in den Fällen, in denen es drittinstanzlich als Revisionsgericht entscheidet (LVG. §§ 93, 94; s. auch Apelt 49, 280 [1]).

Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Verwaltungsgerichten und anderen Verwaltungsbehörden werden vom obersten Verwaltungsgerichtshofe (in Bayern von einem bei diesem besonders gebildeten „Kompetenzsenat"), in Württemberg und Baden vom Kompetenzgerichtshofe entschieden.

2. Örtlich zuständig unter mehreren sachlich gleichmäßig zuständigen Verwaltungsgerichten ist a) in Bayern und Württemberg das Verwaltungsgericht, in dessen Wirkungskreis als allgemeine Verwaltungsbehörde der Gegenstand des Streites gehört; b) in den anderen Staaten, wenn die Streitigkeiten sich auf ein Grundstück beziehen, das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk dieses liegt, in allen sonstigen Fällen das Verwaltungsgericht, in dessen Bezirk die Person, Korporation oder Behörde, gegen die geklagt wird, wohnt oder ihren Sitz hat. Die Verwaltungsgerichte haben ihre Zuständigkeit von Amts wegen zu prüfen. Durchbrechungen der gesetzlich bestimmten Zuständigkeiten durch Parteivereinbarungen (Prorogationen) sind unstatthaft.

IV. Parteien, Beigeladene.

1. Da es sich bei jedem Verwaltungsstreitverfahren um Streitentscheidung handelt, setzt jedes zwei mit ihren Behauptungen einander gegenübertretende Teile voraus. Daß diese beiden Streitteile nun aber auch im Verfahren wirklich auftreten, auch Prozeßparteien sind, ist darum nicht notwendig. Steht auf einer der beiden Seiten die Staatsgewalt, so ist es denkbar, daß sie auf die Stellung der Prozeßpartei verzichtet und die Wahrnehmung ihrer Interessen dem Gerichte überläßt. Kann und soll die Staatsgewalt als Streitteil im öffentlichen Rechtsstreite doch nichts anderes wollen als das Verwaltungsgericht: Realisierung des objektiven Rechtes. Von dieser Möglichkeit haben denn auch die Gesetzgebungen Bayerns, Württembergs und Sachsens Gebrauch gemacht. Nach ihnen erscheinen nur, wenn sich private Einzelpersonen oder dem Staate untergeordnete Korporationen als Streitteile gegenüberstehen, Kläger und Beklagter vor Gericht; in Verwaltungsprozessen dagegen, in denen der Staat bzw. seine Organe mit der Klage angegriffen werden, tritt nur der Kläger in Parteirolle auf, die Rolle des Beklagten ist nicht ausgefüllt; es sind Prozesse mit nur einer Prozeßpartei, nur der Kläger hat in ihnen die der Prozeßpartei zustehenden Prozeßführungsrechte, nur er hat die Rechtsmittel zur Hand. Der württembergische und sächsische Gesetzgeber hat den Streitigkeiten der ersten Gruppe mit Rücksicht auf ihre Erledigung unter Beteiligung beider Parteien am Verfahren den besonderen Namen „Parteistreitigkeiten" beigelegt. Nach den Gesetzgebungen Preußens, Badens, Hessens und der meisten Kleinstaaten dagegen sind in allen Verwaltungsprozessen beide Parteirollen ausgefüllt, sie sind stets „Parteistreitigkeiten" im eben gedachten, prozessualen Sinne. Wird hier das Vorgehen einer Verwaltungsbehörde vor Gericht gebracht, so erscheint vor Gericht, in den Akten, im Rubrum des Urteiles die Behörde als Beklagte, und ebenso tritt sie als Klägerin auf, wenn sie, was besonders nach preußischem Rechte in bestimmten Fällen zulässig ist, eine Verwaltungsgerichtsentscheidung veranlaßt. Sie hat dann im Verfahren genau dieselbe Prozeßstellung wie der Private, und der Gesetzgeber spricht sie ebenso als „Partei" an wie diesen.

Ist nun aber, wo eine Behörde so in Parteistellung erscheint, wirklich die Behörde die Partei, oder ist es der hinter ihr stehende Staat bzw. andere öffentliche Verband? — eine Frage, die neuestens wiederholt speziell für das preußische Recht ventiliert ist [1]. Man ist natürlich nach der Rechtsstellung der Behörde als dem an sich rechtsunfähigen Organe des Staates geneigt, sie im letzteren Sinne zu beantworten. Allein eine solche einheitliche Beantwortung läßt sie bei Berücksichtigung der verschiedenen möglichen Prozeßfiguren doch nicht zu. Wohl geht es an, oder es ist nach der Sachlage sogar allein möglich, das hinter der Behörde stehende Subjekt

[1] Vgl. bes. Schultzenstein, Parteien, Parteifähigkeit und Parteibegriff im Verwaltungsstreitverfahren nach dem LVG., VerwArch. 12, 112; Popitz, Der Parteibegriff im preuß. Verwaltungsstreitverfahren, Berlin 1907, und dazu wieder Schultzenstein a. a. O. 12, 475.

als die Prozeßpartei, die Behörde dagegen nur als Parteivertreter anzusehen in den Fällen, in denen nur auf einer Seite eine Behörde steht oder Behörden verschiedener öffentlicher Verbände einander gegenübertreten. Wo dagegen zwei Staatsbehörden oder Organe desselben öffentlichen Verbandes in Parteistellung einander gegenübertreten (z. B. bei Anfechtung des Beschlusses einer kollegialischen Behörde mittels Klageerhebung seitens des Vorsitzenden [Pr. LVG. § 126, ZG. §§ 15, 29; KrO. östl. Prov. § 178, ProvO. § 118; Bad. § 41, 3; Hess. § 70]; bei Anfechtung der Beschlüsse der Gemeindevertretung durch den Gemeindevorstand [ZG. §§ 15, 29]; bei Anfechtung einer verwaltungsgerichtlichen Entscheidung durch den Vorsitzenden des Gerichtes mittels Einlegung der Berufung oder Revision [Pr. LVG. §§ 82, 83, 84, 92; Bad. §§ 32, 37; Hess. §§ 70, 71; Anh. §§ 49, 50, 51], wenn in der Instanz, in der die angefochtene Entscheidung erging, auf der einen Seite der Staat stand, indem dieser dann in der Rechtsmittelinstanz in die Stelle des Beklagten gedrängt und als solcher dem Vertreter des im öffentlichen Interesse eingelegten Rechtsmittels, der auch doch nur wieder den Staat vertritt, gegenübersteht), — ist diese Rechtsauffassung ausgeschlossen, denn man kommt mit ihr zu dem unannehmbaren Resultate, daß der Staat bzw. öffentliche Verband mit sich selbst einen Prozeß führt. Diesen Prozeßfiguren gegenüber muß man sich — übrigens nur dem Wortlaute des Gesetzes folgend — dazu entschließen, in der Behörde die Partei selbst zu sehen. Der Gesetzgeber hat mit Schaffung dieser und anderer Prozeßfiguren den Behörden für das Verwaltungsstreitverfahren eine „bloß prozessuale Rechtsfähigkeit" zuerkannt. Sie sind zu (bloßen) „Prozeßpersonen" geworden, wie auch die neueste Zivilprozeßgesetzgebung, allerdings nur ganz vereinzelt, solche geschaffen hat (vgl. Kohler in seinem Zivilprozeßrecht in dieser Enzykl. § 32). Daß die Behörden da, wo sie nach dem Vorangehenden selbst die Partei sind, auch eine „richtige" Partei im Sinne eines außerhalb des Verwaltungsprozesses gebildeten, insbesondere des alten zivilprozessualen Parteibegriffes sind — von solchem geht O. Mayer 1, 182 aus, der nur die Privatpersonen als wirkliche Parteien anerkennen will, und ebenso Gneist, Rechtsstaat 275, Zorn 100 u. a., welche meinen, es gebe überhaupt keine wahren Parteien im Verwaltungsprozesse, der Gesetzgeber habe nur „Parteirollen" geschaffen, um eine Entscheidung in Form des Prozesses herbeizuführen —, ist damit natürlich nicht gesagt. Es steht nur fest, daß sie in vielen Fällen als Parteien im Sinne der hier in Betracht kommenden Verwaltungsgerichtsgesetze angesehen werden müssen. Und es ist eine hiervon durchaus unabhängige, und zwar mehr theoretisch interessante, denn praktisch bedeutsame Frage, ob sie auch Parteien im Sinne des zivilprozessualen Parteibegriffes sind. Diese Frage aber wird man verneinen müssen, wenigstens wenn man an dem alten und noch immer als herrschend anzusehenden zivilprozessualen Parteibegriffe festhält, nach dem Partei ist, wer Subjekt des zur Entscheidung stehenden materiellen Rechtsverhältnisses ist — denn unter diesen Parteibegriff fällt eine rechtsunfähige Behörde nie. Der Gesetzgeber der in Rede stehenden Verwaltungsgerichtsgesetze geht danach offenbar von einem anderen, und zwar weiteren Parteibegriffe aus, der auch rechtsunfähige Gebilde umfaßt. Er kann nur ein rein formeller sein und etwa dahin gefaßt werden: Partei im Verwaltungsprozesse ist der, von dem und der, dem gegenüber die Tätigkeit des Verwaltungsgerichtes in Bewegung gesetzt und unterhalten wird — ein Parteibegriff, den übrigens eine neue Richtung in der Wissenschaft des Zivilprozesses auch für diesen aufgestellt hat.

2. Neben den Prozeßparteien kann das Gericht nach den meisten Gesetzgebungen (keine solche Bestimmung enthält d. bay. G.; s. jedoch Entsch. Bay. VGH. 2, 460) auf Antrag oder von Amts wegen zur mündlichen Verhandlung Dritte zuziehen, „beiladen", deren Interesse durch die zu erlassende Entscheidung berührt wird [1]. Die Beiladung wirkt, daß die Entscheidung auch dem Beigeladenen gegenüber, gleichgültig, ob er auf die Beiladung reagiert oder nicht, gültig wird. Einzelne Gesetze lassen den Beigeladenen schlechthin zur Partei werden (Old. § 72; Sachs. § 45; s. jedoch Apelt 173 [8]), andere bestimmen nicht näher seine Beteiligung am Verfahren (Pr. § 70, Württ. § 64, Hess. 50, Bad. § 21) ,überall ist jedoch selbstverständlich, daß er, da

[1] Spezialliteratur, durchweg betr. d. preuß. R.: Kunze, Die Beiladung im VerwStreitverf. VerwArch. 1, 198; Weise, Die Beiladung im preuß. VerwProzeßrechte, Ann. d. Dtschn. Reiches Jahrg. 1904, 454; Mohrmann, Die Beiladung im VerwStreitverf. (Gött. Diss.) 1910; Schultzenstein, Die Gültigkeit der Entscheidung gegenüber dem Beigeladenen nach dem LVG. VerwArch. 19, 1; Bitters Handwörterb. Art. „Beiladung".

das Urteil auch über ihn ergeht, selbständig Angriffs-, Verteidigungs- und Beweismittel vorbringen sowie Rechtsmittel einlegen kann. Der Zweck der Beiladung ist ein doppelter: sie setzt den Beigeladenen in die Lage, seine Interessen wahrzunehmen, und sie verhütet weitere Prozesse über das streitige Rechtsverhältnis; dieses eben deshalb, weil das nach Beiladung ergehende Urteil nicht nur zwischen den Prozeßparteien, sondern auch dem Beigeladenen gegenüber gilt. Einen Eintritt in den Prozeß ohne Beiladung: aus eigener Initiative (Nebenintervention) oder auf Streitverkündigung gibt es im Verwaltungsstreitverfahren nicht.

V. Vertretung des öffentlichen Interesses. Da jeder Verwaltungsprozeß sich auf Verhältnisse des öffentlichen Rechtes bezieht und mehr oder weniger das öffentliche Interesse berührt, erscheint die Sorge für eine geeignete Vertretung dieses als eine besondere Aufgabe des Gesetzgebers. Zum Teil ist diese schon mit der allgemeinen Gestaltung des Verfahrens gelöst. Wo der Staat in der Rolle einer Partei auftritt, fällt das Parteiinteresse naturgemäß mit dem öffentlichen Interesse zusammen, und dieses wird daher schon von einer Partei vertreten. Außerdem kann dieses Interesse auch von den Verwaltungsgerichten selbst mit wahrgenommen werden. Sie können vermöge der angenommenen Prozeßmaxime unabhängig von dem Willen der Parteien den Sachverhalt durch Beweiserhebungen soweit aufklären, als dieses im öffentlichen Interesse erforderlich erscheint, nach einzelnen Gesetzgebungen (Sachs. § 35, Hess. § 41) sogar den Prozeß zu Ende führen, obgleich der Kläger die Klage zurücknehmen will, wenn dies im öffentlichen Interesse liegt. Allein damit ist für eine genügende Wahrnehmung des öffentlichen Interesses doch nicht in allen Fällen gesorgt: Wo keine staatliche Behörde in einer Parteirolle auftritt, ist es durch eine Partei nicht vertreten; aber auch, wo dieses der Fall ist, kann die Gefahr bestehen, daß die Behörde, in subjektiver Auffassung befangen, das wahre öffentliche Interesse doch nicht gut vertritt; und endlich kann auch seine Wahrnehmung durch das Gericht, namentlich durch die vorwiegend mit Laien besetzten Untergerichte, nicht genügend gesichert erscheinen. Daher haben alle Gesetzgebungen noch eine besondere Vertretung des öffentlichen Interesses vorgesehen, und zwar 1. durch Bestellung besonderer Staatsorgane für diese: in Bayern, Baden und Hessen sind bei dem obersten Verwaltungsgerichte ständig solche Organe bestellt; in Bayern (Art. 4, 5, 41, 42) ist bei dem Verwaltungsgerichtshofe eine Staatsanwaltschaft organisiert, in Baden (§ 8) und Hessen (Art. 89 ff.) sind von den Ministerien bestimmte Beamte zu „Vertretern des Staatsinteresses" zu bestellen, die der Gerichtshof vor seiner Entscheidung mit ihren Ausführungen und Anträgen zu hören hat. In den anderen Staaten bestehen keine ständigen Einrichtungen. Es kann jedoch die höhere oder die oberste Staatsbehörde von Fall zu Fall, und zwar regelmäßig nicht nur für die Verhandlung vor dem obersten Gerichte (anders Sachs. § 12), einen Kommissar zur Vertretung des öffentlichen Interesses bestellen. Die prozessuale Stellung dieses Kommissars ist verschieden gestaltet. Nach einigen Gesetzen erscheint er lediglich als Berater des Gerichtes: er ist lediglich von diesem vor Erlaß des Urteiles mit seinen Anträgen und Ausführungen zu hören (Pr. LVG. § 74 [2], Anh. 41 [2], Kob.-Gotha § 29), nach anderen hat er weitergehende Rechte, wie besonders das Recht, Rechtsmittel einzulegen (Württ. Art. 20, 32, 43, 44, 52, 68; Old. § 90; Sachs. § 85) oder die Durchführung des Prozesses gegen den Willen der Beteiligten zu verlangen (Sachs. §§ 64 [2], 81 [2]). 2. In eigenartiger Weise ist sodann in mehreren Staaten (Pr., Bad., Hess., Anh.) noch dadurch für die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses gesorgt, daß von dem Vorsitzenden der unterinstanzlichen Gerichte gegen deren Entscheidung im öffentlichen Interesse das Rechtsmittel an die höhere Instanz eingelegt werden kann. In der Rechtsmittelinstanz erscheint dann das öffentliche Interesse als neue Hauptpartei, der beide Parteien der unteren Instanz als Beklagte gegenüberstehen (s. vorige S.).

VI. Jeder Verwaltungsprozeß setzt voraus eine Klage. Die Verwaltungsgerichte gehen nie von Amts wegen vor. Die Klage kann, abgesehen von den vereinzelten Fällen, in denen eine Staatsbehörde als Klägerin gegen ein anderes Staatsorgan oder einen Untertan auftritt (oben S. 297), von einem einzelnen oder einem dem Staate untergeordneten öffentlichen Verbande erhoben werden. Legitimiert zur Klageerhebung ist, soweit das Gesetz nicht ausdrücklich anderes bestimmt, nur der rechtlich an der Streitsache Beteiligte; das ist aber, wenn es sich um den Angriff einer Verfügung handelt, jeder, in dessen Rechtskreis sie unmittelbar eingreift

(oben S. 289 a. E., Apelt 50 ff., 228 ff.). Weiter gezogen ist der Kreis der Klagelegitimierten nur dort, wo singulär „Popularklagen" gegeben sind (ZG. §§ 10, 11, 27, 28 oben S. 297), enger dagegen, wo Klagvoraussetzung die Behauptung der Verletzung eines subjektiven Rechtes ist (oben S. 297). Die von einem öffentlichen Verbande erhobene Klage kann gegen eine Staatsbehörde (z. B. unter der Behauptung, daß diese sein Selbstverwaltungsrecht verletze oder ihm gesetzlich nicht begründete Pflichten auferlege, Pr. ZG. §§ 19 [2], 35 [2]; Bay. Art. 10, 2; Bad. § 4, 2) oder gegen einen anderen öffentlichen Verband (Armenstreitigkeiten, auch Pr. ZG. §§ 9, 21, 26; Bay. Art. 8, 25; Bad. § 2, 6, 24) gerichtet sein. Die von dem einzelnen erhobene Klage, mit der regulär eine Verwaltungsverfügung angegriffen wird, hat naturgemäß dieselbe Richtung; nur ganz vereinzelt sind Verwaltungsklagen einem Untertan gegen einen anderen gegeben (Pr. ZG. §§ 56 [4, 5], 66 [2, 3]). Formelle Voraussetzung für die Klageerhebung ist nach einzelnen Gesetzgebungen (Braunschw., Koburg-Gotha) allgemein, nach anderen doch für bestimmte Gruppen von Klagen (Württ. Art. 59, Sachs. § 73, 1), daß die Angelegenheit zuvor innerhalb des Instanzenzuges der Verwaltungsbehörden zum Austrage gebracht ist. Die Klage darf regelmäßig nur den Anspruch enthalten auf gerichtliche Feststellung dessen, was im konkreten Falle Rechtens ist. Klagen, die lediglich einen richterlichen Ausspruch über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses im allgemeinen herbeiführen wollen, Feststellungsklagen im technischen Sinne (ZPO. § 256), sind im Verwaltungsstreitverfahren nur zulässig, soweit das Gesetz selbst sie zuläßt (Pr. OVG. 19, 439, 23, 401, 46, 86; Apelt 162); dies aber ist nur vereinzelt geschehen (z. B. Pr. ZG. §§ 46 [3], 47 [3], 56 [5], 66 [3], Pr. LGO. 91 § 4; Sachs. § 21, 3, 4, 6, 8). Der Erhebung der Klage ist regelmäßig ebenso wie der Einlegung der Beschwerde aufschiebende Wirkung beigelegt (oben 290).

VII. Das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten ist äußerlich, namentlich wo beide Parteirollen ausgefüllt sind, dem Zivilprozesse nachgebildet. Wichtige diesen beherrschende Grundsätze sind jedoch für den Verwaltungsprozeß nicht anerkannt. Daher können, wo die Verwaltungsgerichtsgesetze Lücken aufweisen, nicht einfach die Vorschriften der ZPO. analog angewandt werden; auf diese ist vielmehr ohne weitere Prüfung nur zurückzugreifen, wo das Verwaltungsgerichtsgesetz auf sie verweist, und dieses hat, außer in Württemberg (Art. 72), stets nur einzelne Bestimmungen der ZPO. für anwendbar erklärt. Der Grund aber, weshalb der Verwaltungsprozeß nicht einfach auf den Leisten des Zivilprozesses gespannt ist und auch nicht gespannt werden kann, ist die Verschiedenheit der Rechtsverhältnisse, um die es sich in den beiden Prozessen handelt. Im Zivilprozesse werden bürgerliche Streitigkeiten entschieden. An dem Ausgange dieser Streitigkeiten hat der Staat kein Interesse, dieses beschränkt sich ihnen gegenüber darauf, daß sie überhaupt aus der Welt geschafft werden. Der Staat sorgt daher dafür, daß dem Verletzten der erforderliche Schutz gewährt wird, er überläßt aber den Prozeßbetrieb und die Disposition über den Prozeßstoff den Parteien: Parteibetrieb, Verhandlungsmaxime. Im Verwaltungsprozesse dagegen handelt es sich stets um öffentlichrechtliche Rechtsverhältnisse. Die in ihm ergehenden Entscheidungen berühren stets unmittelbar oder mittelbar das öffentliche Interesse. Daher kann und hat der Staat diesen Prozeß in weitem Umfange nicht dem Willen und der Verfügung der Parteien unterstellt; die öffentliche Ordnung, um die es sich hier stets handelt, muß auch unabhängig von dem Willen der Parteien hergestellt werden können. Zwar kann das Verwaltungsgericht die öffentliche Ordnung gewöhnlich nur schützen auf Anrufung einer Partei, ist aber einmal ein Streit vor sein Forum gezogen, so soll es diesen nicht nur nach dem Parteivorbringen, sondern nach dem wahren Sachverhalte entscheiden, um nicht nur formell, sondern auch materiell die öffentliche Rechtsordnung durchzusetzen. Daher ist dem Verwaltungsgerichte überall eine freiere, von den Anträgen der Parteien unabhängigere Stellung eingeräumt, als sie das Zivilgericht bei Durchführung der Verhandlungsmaxime haben kann. Überall sind für den Verwaltungsprozeß Grundsätze der Untersuchungs- und Offizialmaxime angenommen, und die neuesten Gesetzgebungen haben immer mehr die Parteidisposition ausgeschlossen. So ist der Verwaltungsrichter nirgend an das Parteivorbringen gebunden. Er hat unabhängig von diesem den wahren Sachverhalt von Amts wegen zu erforschen und den nach seinem Ermessen zur Sachaufklärung erforderlichen Beweis, ohne Rücksicht auf die Beweisanträge der Parteien, zu erheben. Er kann zur Aufklärung des Sachverhaltes auch das persönliche Erscheinen der Parteien anordnen.

Überall liegt der Prozeßbetrieb (Ladungen, Zustellungen usw.) in den Händen des Gerichtes, das auch dafür zu sorgen hat, daß sachdienliche Anträge von den Parteien gestellt werden. Überall hat das Gericht „nach seiner freien, aus dem ganzen Inbegriffe der Verhandlungen und Beweise geschöpften Überzeugung" zu entscheiden. Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung ist schlechthin anerkannt. Daher ist auch das Geständnis oder Anerkenntnis einer Partei für das Gericht nicht bindend; der (richterliche oder zugeschobene) Parteieid, der die freie Beweiswürdigung beschränkt, ist nach der herrschenden Meinung (VerwArch. 6, 491; v. Seydel 1, 628) als Beweismittel ausgeschlossen, soweit er nicht ausdrücklich zugelassen ist (so Sächs. § 59 [4] als richterlicher Eid); ein Versäumnisverfahren i. S. der ZPO. findet nicht statt. Die von der erschienenen Partei vorgebrachten Tatsachen „können", aber müssen nicht als zugestanden angenommen werden. Hinsichtlich anderer hierher gehöriger Grundfragen nehmen die verschiedenen Gesetzgebungen einen abweichenden Standpunkt ein. Während einzelne am Prinzipe der Verhandlungsmaxime noch insoweit festhalten, als sie die Anträge des Klägers bindend sein lassen für das Gericht („ne eat judex ultra petita partium"), und dem Kläger die Möglichkeit geben, durch Zurücknahme der Klage den Prozeß jederzeit zu beenden (z. B. Pr. LVG. §§ 79, 92, Württ. Art. 17, 2, Braunschw. § 32; Pr. OVG. 27, 191; 38, 219), haben andere es auch hier fallen gelassen. Sie versagen dem Kläger das Recht, den Prozeß durch Zurücknahme der Klage zu beenden, wenn seine Durchführung im öffentlichen Interesse liegt (Sächs. § 35, Hess. Art. 41). Sie gestatten stillschweigend (z. B. Bay., vgl. v. Seydel 1, 620; Hess. Art. 60) oder ausdrücklich (Sächs. § 25, Oldenb. § 83) dem Richter, über die gestellten Anträge hinauszugehen und der Partei mehr oder ein anderes zuzusprechen, als was sie beantragt hat (nur über „den Gegenstand der Verhandlung" darf die Entscheidung nicht hinausgehen). Und sie ziehen aus diesem letzten Satze auch die Konsequenz, daß das Verwaltungsgericht eine angefochtene Entscheidung auch zum Nachteile dessen, der die Klage oder das Rechtsmittel angebracht hat, abändern darf (Bay. Art. 36 [4], 41 [3]; Hess. Art. 72; Sächs., Old. a. a. O.; in anderen Rechtsgebieten ist eine solche reformatio in pejus unzulässig; vgl. Frhr. v. Boecklin, Zum Verbot der r. i. p. im dtsch. V.., Frbg. Diss. 1911 u. bes. über d. preuß. R.: Schultzenstein, VerwArch. 11, 365).

VIII. Im Verwaltungsprozesse soll ebenso wie im Zivilprozesse unter Mitwirkung der Parteien festgestellt werden, was Rechtens ist, daher ist in ihm ebenso wie in diesem unbeschränkt das *Recht der Parteien auf rechtliches Gehör* anerkannt. Jeder Partei muß Gelegenheit gegeben werden, sich auf jedes Vorbringen des Gegners sowie über jeden Tatumstand und jedes Beweismittel, das der Entscheidung zugrunde gelegt werden soll, zu äußern. Der Grundsatz des rechtlichen Gehöres schließt nicht ein den Grundsatz der *Mündlichkeit*. Und es ist denn auch dieser im Verwaltungsprozesse nirgend in dem Umfange durchgeführt wie im Zivilprozesse. Es gilt in ihm weder der Satz, daß das Gericht nur das berücksichtigen darf, was von den Parteien mündlich vorgetragen ist, noch der, daß der Entscheidung notwendig eine mündliche Verhandlung vorausgehen muß. Der Verwaltungsrichter hat das ganze in den Schriftsätzen niedergelegte Material ebenso zu berücksichtigen wie das mündliche Parteivorbringen. Eine mündliche Verhandlung ist nur notwendig, wenn eine der Parteien sie verlangt. Der Gesetzgeber gibt jeder Partei das Recht ihre Sache mündlich vor dem erkennenden Gerichte zu vertreten. Verzichten die Parteien aber ausdrücklich oder stillschweigend (durch Ausbleiben im Verhandlungstermine) auf die mündliche Verhandlung, so kann das Gericht ohne solche, nach Lage der Akten entscheiden (Pr. LVG. §§ 79, 80, Württ. Art. 32 [3], 30 [1], 67; Sächs. §§ 43, 81 [1]; Hess. Art. 46, 53; anders vereinzelt Bad. §§ 26, 39). Eine Notwendigkeit, über den Streitgegenstand immer auch mündlich zu verhandeln, besteht deshalb nicht, weil der Prozeßstoff dem Gerichte meist schon in den Akten der Verwaltungsbehörden vorliegt und es ihn, wenn nötig, überdies gewöhnlich von Amts wegen herbeischaffen und ergänzen kann. Mit dem Gedanken, daß eine mündliche Verhandlung prinzipiell nicht notwendig ist, hängt auch das von den meisten Gesetzgebungen (z. B. Pr. LVG. §§ 64—68, 89, Hess. Art. 44, Old. § 67; nur für Parteistreitigkeiten Württ. § 27 [vgl. aber auch 65 [2]], Sächs. § 38) vorgesehene *Bescheidverfahren* zusammen, welches es dem Gerichte ermöglicht, einfache Sachen, gewissermaßen versuchsweise, ohne mündliche Verhandlung zu erledigen: Stellt sich der in der Klage erhobene Anspruch sofort als rechtlich unzulässig oder unbegründet heraus, so kann das Gericht die Klage

ohne weiteres durch einen mit Gründen versehenen Bescheid zurückweisen. Gegen den Bescheid hat der Kläger den Antrag auf mündliche Verhandlung und gewöhnlich wahlweise auch das Rechtsmittel der Berufung; macht er von keinem dieser Rechtsbehelfe innerhalb der gesetzlichen Fristen Gebrauch, so gilt der Bescheid als endgültiges Urteil. Einzelne Gesetzgebungen (Pr., Sachs., Old.) haben dem Bescheidverfahren ein noch weiteres Anwendungsgebiet gegeben. Das Gericht ist auch ermächtigt, auf die Klage, wenn der in ihr erhobene Anspruch begründet erscheint, dem Beklagten ohne weiteres die Klaglosstellung des Klägers aufzugeben, oder es kann auch noch (Pr.), nachdem der Beklagte sich erklärt hat, auf Grund von Klage und Gegenerklärung ohne weitere Verhandlung durch Bescheid entscheiden, wenn von keiner der beiden Parteien die mündliche Verhandlung ausdrücklich verlangt ist. In diesen Fällen haben beide Parteien dem Bescheide gegenüber wahlweise die genannten Rechtsbehelfe. Mit dem Grundsatze der Mündlichkeit hängt zusammen der Grundsatz der Öffentlichkeit. Er gilt nur für die mündliche Verhandlung und für die Verkündigung der auf Grund solcher gefaßten Beschlüsse; die Ausschließung der Öffentlichkeit ist ähnlich wie im Zivil- und Strafprozesse aus Gründen des öffentlichen Wohles und der Sittlichkeit gestattet (z. B. Pr. LVG. §§ 72, 81, Sachs. §§ 26, 27, Bad. § 6). Anwaltszwang ist nur vereinzelt eingeführt (Bad. § 12 für die mündliche Verhandlung vor dem Verwaltungsgerichtshofe). Gewöhnlich können die Parteien alle Streithandlungen selbst vornehmen, sich aber auch durch Bevollmächtigte vertreten lassen. Sie sind in der Wahl der Bevollmächtigten nicht beschränkt. Wie weit die Vollmacht reicht, bestimmt die Partei; einen gesetzlichen Umfang der Vollmacht gibt es nicht.

IX. Ebenso wie im Zivil- und Strafprozesse gibt es auch im Verwaltungsprozesse ordentliche und außerordentliche Rechtsmittel, d. h. Rechtsbehelfe, durch welche die Abänderung einer im Prozesse ergangenen gerichtlichen Entscheidung erstrebt wird. 1. Als ordentliche Rechtsmittel, welche gegen nicht rechtskräftige Entscheidungen (unten S. 516 ff.) gegeben sind und durch Anrufen einer höheren Instanz ergriffen werden, kommen Berufung, Revision und Beschwerde vor; die Berufung und die Revision als Rechtsmittel gegen Urteile, die Beschwerde als Rechtsmittel gegen richterliche Verfügungen (Pr. LVG. §§ 110, 111, Württ. Art. 72, Bad. § 40, Sachs. §§ 70 ff.). Der Unterschied zwischen Berufung und Revision ist der nämliche wie im Zivilprozesse. Die Berufung bewirkt, daß das streitige Verhältnis der Parteien von dem höheren Gerichte nochmals in vollem Umfange, in tatsächlicher wie in rechtlicher Beziehung, geprüft wird. Die Revision dagegen ist das beschränktere Rechtsmittel; sie führt nur zur Nachprüfung der rechtlichen Beurteilung des Falles seitens des Untergerichtes. Die Berufung ist das Rechtsmittel, welches allgemein gegen erstinstanzliche Urteile gegeben ist, sofern überhaupt mehrere verwaltungsgerichtliche Instanzen organisiert sind. Die auf die Berufung ergehende Entscheidung des höheren Gerichtes ist naturgemäß mit einem ordentlichen Rechtsmittel da nicht weiter anfechtbar, wo eine dritte Instanz überhaupt nicht eingerichtet ist. Wo dagegen eine solche besteht (oben 295), gibt es gegen die zweitinstanzliche Entscheidung regelmäßig oder doch in bestimmten Fällen noch ein weiteres ordentliches Rechtsmittel, welches die Sache vor den höchsten Gerichtshof zieht; und zwar ist als solches in Bayern und Meiningen abermals die Berufung, in Preußen, Hessen und Anhalt nach dem Vorbilde der zivilprozessualen Rechtsmittelordnung die Revision gegeben.

2. Als außerordentliches Rechtsmittel ist überall die Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens gegeben. Sie kann erhoben werden gegen die rechtskräftigen Urteile aller Instanzen (Württ. nicht gegen Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofs auf Rechtsbeschwerden), unter denselben Voraussetzungen, in demselben Umfange und innerhalb derselben Fristen wie nach der ZPO. die Nichtigkeits- und die Restitutionsklage. Zuständig ist regelmäßig (anders Bay. Art. 26, Württ. 54) ausschließlich das oberste Verwaltungsgericht. Ein weiteres außerordentliches Rechtsmittel gibt es noch in Württemberg (Art. 70, 71) und Baden (§ 42), dort die Nichtigkeitsklage gegen die Entscheidungen des Verwaltungsgerichtshofes auf „Rechtsbeschwerden", gegen die es die Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens nicht gibt, hier die Nichtigkeitsbeschwerde gleichfalls gegen Entscheidungen des obersten Verwaltungsgerichtes. Beide Rechtsbehelfe sollen lediglich im Interesse der Verwaltung ein Korrektiv bilden gegen mögliche Überschreitung der Kompetenzbefugnisse durch den Verwaltungsgerichtshof und sind

daher nur der Verwaltungsbehörde gegeben. Zuständig ist in Württemberg der Verwaltungsgerichtshof in verstärkter Besetzung, in Baden der Kompetenzgerichtshof.

X. Jeder Verwaltungsprozeß endet, sofern die Klage nicht zurückgenommen wird, oder es bei einem Vorbescheide sein Bewenden behält, mit einem Endurteile, durch welches der Streit abschließend entschieden wird. Das Urteil kann gehen auf Abweisung oder Zusprechung der Klage, d. h., wenn diese gegen eine Verfügung gerichtet war, auf Aufrechterhaltung oder gänzliche oder teilweise Aufhebung derselben. An die Stelle der von ihm aufgehobenen Verfügung eine andere setzen, darf das Verwaltungsgericht, soweit nicht eine weitergehende gesetzliche Ermächtigung vorliegt (Sachs. § 82, 1), nur, wenn die anderweite materielle Ordnung der Sache im Gesetze vorgesehen und nach ihm notwendig eintreten muß, nicht dagegen, wenn hinsichtlich ihrer der Verwaltung eine freie Bewegung eingeräumt ist; denn damit, daß eine Verfügung der Rechtskontrolle des Verwaltungsrichters unterstellt ist, sind diesem doch nicht die Funktionen der Verwaltungsbehörde zur Ausübung an deren Stelle übertragen. Daher kann z. B. der Verwaltungsrichter anstatt des für unrichtig befundenen Steuersatzes den richtigen feststellen (und nach der Praxis d. Pr. OVG. hat es dieser stets zu tun, E. 12, 72), dagegen darf er nicht an die Stelle einer aufgehobenen polizeilichen Verfügung eine andere setzen (Pr. OVG. 6, 294, 23, 392, 30, 398), hat vielmehr der Polizeibehörde zu überlassen, anderweite Anordnungen in der Sache zu treffen. Die verwaltungsgerichtlichen Urteile sind weiter ebenso wie die zivilprozessualen entweder deklaratorische, die bereits vorhandene Rechtsverhältnisse und daraus abgeleitete Ansprüche feststellen, oder konstitutive, die ein neues Rechtsverhältnis begründen oder ein bestehendes aufheben (Urteile auf Erteilung und Entziehung gewerblicher Erlaubnisse [Pr. ZG. §§ 114 ff., 120], Genehmigung von Innungsstatuten und Schließung von Innungen [das. §§ 124, 126], Aufhebung polizeilicher Verfügungen [VerwArch. 7, 67 f.]). Kann das Urteil mit keinem ordentlichen Rechtsmittel mehr angefochten werden, weil die Rechtsmittelfrist abgelaufen oder es als letztinstanzliches ergangen ist, so wird es formell rechtskräftig und kann zwangsweise vollstreckt werden, sofern es seinem Inhalte nach überhaupt einer Vollstreckung fähig ist; diese Fähigkeit geht ab den Urteilen, die auf wahre Feststellungsklagen ergehen, da sie nur allgemein das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechtsverhältnisses feststellen, nie aber auf eine Verurteilung zu einer Leistung gehen (Pr. OVG. 19, 441), und den konstitutiven oder rechtsgestaltenden Urteilen. Diese enthalten die Vollstreckung in sich. Geht z. B. ein Urteil auf Aufhebung einer polizeilichen Verfügung, auf Entziehung der gewerbepolizeilichen Erlaubnis oder Schließung der Innung, so existiert, sobald es formell rechtskräfti ggeworden ist, die polizeiliche Verfügung, die Erlaubnis und die Innung nicht mehr. Ein Beamter, der eine durch Urteil aufgehobene Verfügung durchführen wollte, würde seine Amtspflicht verletzen und sich disziplinarisch oder auch strafrechtlich verantwortlich machen. — Die Urteilsvollstreckung erfolgt im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens (oben S. 268 ff.).

Außer der Vollstreckbarkeit kommt dem formell rechtskräftigen Zivilurteile regulär noch eine weitere Wirkung, die sog. materielle Rechtskraft zu — eine (wenigstens nach der neueren öffentlichrechtlichen, immer weiteren Boden gewinnenden Auffassung)[1] rein prozessuale, in künftigen Prozessen über dieselbe Sache sich entfaltende Rechtswirkung, deren Wesen darin besteht, daß die im Urteile getroffene Feststellung für die Parteien unbestreitbar ist; sowohl die Parteien wie jeder Richter, an den sie die Sache zu nochmaliger Entscheidung bringen, ist an die Urteilsfeststellung gebunden. Haben auch die verwaltungsgerichtlichen Urteile diese Wirkung über den Prozeß hinaus? Das ist eine, und zwar besonders in Anknüpfung an das Preuß. LVG. heftig umstrittene Frage[2]. Während einzelne (Gneist, Zorn) den verwaltungsgerichtlichen

[1] Vgl. z. B. Hellwig, Wesen u. subjektive Begrenzung d. Rechtskraft, Leipzig 1901, §§ 1, 2; Stein, Kom. z. ZPO. (10) 802; Heim, Die Feststellungswirkung des Zivilurteils, München 1912.

[2] Vgl. v. Sarwey 733; Meyer-Dochow 66; Gneist, Rechtsstaat (2) 276; v. Stengel, Organisation, 522; O. Mueller, Begriffe 190; Zorn, VerwArch. 2, 122; Friedrichs das. 6, 531; Kunze a. a. O. 113; O. Mayer 1, 174; Fleiner 243 ff.; Stein, Grenzen (oben S. 209) §§ 8, 10; Apelt 55 ff. (gute Übersicht über den Stand der Frage), und aus der Spezialliteratur: Bernatzik, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, Wien 1886; Jebens, Rechtskraft u. Oberverwaltungsgericht (Verwaltungsrechtl. Aufsätze 183); Loening, Die Rechtskraft verwaltungsgerichtlicher Urteile, VerwArch. 7, 1; Verhdlgn. des 26. deutsch. Juristentags 1902 1, 86

Urteilen die materielle Rechtskraft schlechthin absprechen, legen die meisten Schriftsteller sie ihnen schlechthin bei (bes. v. Sarwey, G. Meyer, Schultzenstein, Friedrichs, Loening, W. Müller), und zwischen diesen beiden Extremen steht eine Mittelmeinung, die nur einem Teile der verwaltungsgerichtlichen Erkenntnisse materielle Rechtskraft zuerkennen will (in einzelnen wieder sehr verschieden: v. Stengel, O. Mueller, O. Mayer). Die Verwaltungsgerichte selbst haben sich regelmäßig für die materielle Rechtskraft ihrer Entscheidungen ausgesprochen (vgl. Pr. OVG. 1 S. 87, 102; 23, 164; 31, 302; 35, 285, sowie die Nachweisungen bei Reger-Dyroff Anm. 4 zu Art. 26; Goez 592; Wielandt, Rechtspr. d. bad. VerwGerH. 1, 92 ff.; auch Entsch. d. Bundesamts f. Heimatwesen, z. B. Heft 4, 109; 7, 137; 11, 126), und neuestens hat auch das sächsische und diesem folgend das hessische Verwaltungsgerichtsgesetz, die beiden einzigen Gesetze, die bislang zu dem Probleme mit vollem Bewußtsein Stellung genommen haben, die materielle Rechtskraft der verwaltungsgerichtlichen Urteile schlechthin anerkannt. In den anderen Gesetzen fehlt jede absichtliche Erklärung über die Frage, und sie ist daher für ihre Geltungsbereiche aus allgemeinen Gesichtspunkten zu beantworten. Es ist zu untersuchen, ob die rechtspolitischen Gedanken, die zur Annahme des Rechtskraftinstitutes für den Zivilprozeß führten, auch beim Verwaltungsprozesse Platz greifen und damit die Voraussetzung gegeben ist, die Grundsätze, welche die zivilprozessuale Wissenschaft und Praxis für dieses Institut entwickelt hat, analog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit anzuwenden (oben S. 302 VII). Die Rechtskraftwirkung des Zivilurteiles läßt sich nicht begrifflich aus ihm ableiten, sie ist ihm durch positive Gesetzesvorschrift, und zwar lediglich aus Zweckmäßigkeitserwägungen, beigelegt. Ist es die Aufgabe des Zivilprozesses, Streitigkeiten aus der Welt zu schaffen und Rechtsschutz zu gewähren, so muß dafür gesorgt werden, daß der durch das Urteil als staatlichen Wahrspruch entschiedene Rechtsstreit nicht stets wieder erneuert werden kann. Andernfalls würde die Rechtssicherheit aufs äußerste gefährdet: der Sieger im Prozesse wäre stets neuen Beunruhigungen ausgesetzt; widersprechende Entscheidungen würden überdies dem Ansehen der Gerichte schaden; Wiederholungen des Rechtsstreites aber, die mit gleichlautenden Entscheidungen enden, würden sich als völlig nutzlose, überflüssige Arbeit und Kosten verursachende Behelligungen der Gerichte darstellen. Die Anerkennung der Rechtskraftwirkung liegt also im Interesse der Parteien wie im öffentlichen Interesse. Daß sie bisweilen auch die Beseitigung eines Fehlspruches hindern kann, liegt auf der Hand, allein der Staat hat dieses Übel als das geringere angesehen gegenüber dem dauernder Rechtsunsicherheit und Schädigung der Autorität der Gerichte. Dieselben Zweckmäßigkeitserwägungen sprechen nun aber auch für Anerkennung der Rechtskraftwirkung der verwaltungsgerichtlichen Urteile. Es ist nicht zu bestreiten, daß es im Interesse der Rechtssicherheit wie der autoritativen Stellung der Verwaltungsgerichte liegt, wenn der Grundsatz angenommen wird, daß, was durch Urteil entschieden ist, für Gericht wie Parteien für alle Zukunft unbestreitbar ist. Bedenken können nur insofern entstehen, als die materielle Rechtskraft verwaltungsgerichtlicher Urteile zur Präklusion berechtigter öffentlicher Interessen führen kann. Und hier ist denn auch von denen eingesetzt, die sie schlechthin verneinen wollen, indem sie ausführen, daß in Dingen der öffentlichen Ordnung das Interesse an der Rechts*richtigkeit* höher sein müsse als das an der Rechts*sicherheit*, und daß es daher „undenkbar, daß die eingetretene Rechtskraft je ein Hindernis bilden könnte, einen vom Gesichtspunkte der öffentlichen Ordnung aus fehlerhaften Zustand in einen fehlerfreien zu verwandeln" (Zorn a. a. O. 123). — Allein diese Meinung wird vom Gesetzgeber offenbar nicht geteilt, indem er den Widerruf eines einmal formell rechtskräftig gewordenen Fehlurteiles ausnahmslos, also auch wenn es das öffentliche Interesse verletzt, nur in den wenigen Fällen zuläßt, in denen die ZPO. die Nichtigkeits- bzw. Restitutionsklage gibt (LVG. § 100). Die Besorgnis aber, daß die Verwaltung völlig lahmgelegt werde, wenn die verwaltungsgericht-

(Gutachten *Schultzenstein*), 2, 32 (Gutachten *Bernatzik*) 3, 377 (Diskussion); im Anschluß hieran: *Schultzenstein*, Rechtskraft und reformatio in pejus im preuß. Verwaltungsstreitverfahren, VerwArch. 11, 365, u. O. *Mayer*, Zur Lehre von der materiellen Rechtskraft in Verwaltungssachen, Arch. f. öff. R. 21, 1 (dazu *Schultzenstein*, VerwArch. 15, 141, auch *Heim* [vor. Anm.] 97, 257 ff., 261 ff.); W. *Müller*, Rechtskraft im Verwaltungsstreitverfahren, Leipzig 1910 (dazu O. *Mayer* Arch. f. öff. R. 27, 342); *Tezner*, Rechtskraftproblem im Verwaltungsrecht, VerwArch. 19, 128, 442

lichen Urteile sie über den Prozeß hinaus binden, ist völlig unbegründet. Überträgt man die für die Rechtskraft der Zivilurteile anerkannten Grundsätze in richtiger Auslegung auf die Verwaltungsgerichtsentscheidungen, so kommt man praktisch zu auch vom Standpunkte der Verwaltung durchaus annehmbaren Resultaten. Indem die Tatbestände, die den verwaltungsgerichtlichen Urteilen zugrunde liegen, häufig viel beweglicher sind als die, aus denen das Zivilurteil die Rechtsfolgen zieht, hat die Rechtskraft zahlreicher verwaltungsgerichtlicher Urteile nicht die dauernde Wirkung wie die der meisten Zivilurteile, ja, sie entbehrt häufig überhaupt praktischer Bedeutung. Allein dieses Resultat darf doch wieder nicht dazu veranlassen, das Prinzip der Rechtskraft bei verwaltungsgerichtlichen Urteilen überhaupt für praktisch wertlos zu erklären. Es gibt eine Reihe von Verwaltungsstreitigkeiten, in denen die Rechtskraft des sie erledigenden Urteiles ebenso dauernd und umfänglich bindet wie die der zivilrichterlichen Entscheidungen. Dahin gehören besonders die Streitigkeiten über Existenz und Umfang der Pflicht zur Leistung öffentlicher Abgaben, Wahlstreitigkeiten, Streitigkeiten unter mehreren Beteiligten über ihre öffentlichrechtlichen Rechte und Pflichten, wie z. B. darüber, wer von ihnen einen Wasserlauf zu räumen, einen öffentlichen Weg zu unterhalten hat (Pr. ZG. §§ 18 [3], 34 [3], 47 [3], 56 [5]), Statusstreitigkeiten (unten S. 308), Ersatzklagen und andere Parteistreitigkeiten i. S. der württembergischen und sächsischen Gesetzgebung.

Die Rechtskraftwirkung der verwaltungsgerichtlichen Urteile ist eben bei der großen sachlichen Verschiedenheit der Verwaltungsstreitsachen ihrem Umfange wie ihrer Dauer nach eine sehr verschiedene und läßt sich nicht einheitlich bestimmen. Grundsätzlich ausgeschlossen ist sie nirgend, ihre Tragweite muß jedoch von Fall zu Fall, oder doch wenigstens für die einzelnen Urteilsgruppen besonders ermittelt werden. Hierbei sind folgende Momente zu beachten:

In Rechtskraft geht nur der Feststellungsinhalt des Urteiles über. Dies ist zunächst wichtig für die Abgrenzung der Rechtskraftwirkung der in Verwaltungsprozessen viel häufiger als in Zivilprozessen vorkommenden Gestaltungsurteile. Von ihrem Inhalte wird nur rechtskräftig die Feststellung, daß dem Kläger die beantragte Rechtsänderung zu gewähren war, nicht aber der Ausspruch der Rechtsänderung. Dieser gibt für Rechtskraftwirkung überhaupt keinen Raum; er wirkt wie jeder andere rechtsgestaltende Staatsakt und daher auch nicht nur gegenüber den Parteien, sondern für und gegen alle. Wird also z. B. jemandem auf seine Klage hin eine gewerbepolizeiliche Erlaubnis erteilt, so wird die Erlaubniserteilung nicht rechtskräftig, ihr Rechtsbestand ist durch die Urteilsgrundlage nicht besonders gesichert, sie kann daher ihrem Inhaber unter denselben Voraussetzungen entzogen werden, als wenn sie durch einfachen Verwaltungsakt erteilt wäre. Umgekehrt steht ein Urteil auf Erlaubnisentziehung einer neuerlichen Erlaubniserteilung nicht im Wege. Was nun aber weiter die Rechtskraftwirkung der Feststellung anlangt, so ist für die Beurteilung ihrer Tragweite zu beachten, daß die Feststellung nur für die zur Zeit der Urteilsfällung gegebene Sachlage gelten und daher nur in Beziehung auf sie, d. h. rebus sic stantibus binden kann. Treten in den tatsächlichen Verhältnissen, deren Rechtsfolgen das Urteil ausgesprochen hat, Veränderungen ein, was, wie gesagt, bei den fluktuierenden Tatbeständen, mit denen die Verwaltungsgerichte sich zu beschäftigen haben (z. B. finanzielle Leistungsfähigkeit einer Person, Beschaffenheit eines Lokales, örtliches Bedürfnis GewO. §§ 32, 33, 33 a), nicht selten der Fall ist, so hat der neuen Sachlage gegenüber die Rechtskraft des alten Urteiles keine Bedeutung mehr. Wird z. B. eine polizeiliche Verfügung auf eine aus § 127 Pr. LVG. Abs. 3 Ziff. 2 begründete Klage hin aufgehoben, so geht in Rechtskraft nur die Feststellung über, daß die Polizeibehörde nach den der Urteilsfällung zugrunde liegenden tatsächlichen Verhältnissen nicht berechtigt war, diese Verfügung zu erlassen. Über die Verfügungsbefugnis der beklagten Polizeibehörde dem Kläger gegenüber im allgemeinen ist nichts festgestellt und kann der Verwaltungsrichter nichts feststellen. Das Urteil präkludiert also weitere Verfügungen der Behörde überhaupt nicht. Hält sie es demnächst für angezeigt, eine der aufgehobenen gleichlautende Verfügung an den Kläger zu erlassen, weil sie nunmehr die erforderlichen tatsächlichen Voraussetzungen für gegeben erachtet, so steht dieser res judicata nicht entgegen. Wird die neue Verfügung vom Betroffenen wieder mit der Klage angefochten, so hat das Verwaltungsgericht sich in eine neue Sachprüfung einzulassen und festzustellen, ob die neue Verfügung durch die gegenwärtige Sachlage begründet ist. Wird ferner z. B. jemand durch Urteil mit einem Antrage auf Erteilung der Schankwirtschaftserlaubnis abgewiesen, weil

das Gericht dafür hält, daß nach dem vorliegenden Tatbestande das Lokal den polizeilichen Anforderungen nicht genügt oder die Bedürfnisfrage nicht zu bejahen ist, so steht dieses Urteil einer Erneuerung des klägerischen Antrages, die Änderung der für das Urteil maßgebend gewesenen tatsächlichen Verhältnisse behauptet, nicht entgegen. Die Polizei und eventuell das Verwaltungsgericht müssen sich auf solchen hin in eine neue Sachprüfung einlassen und über den neuen Antrag auf Grund der jetzigen tatsächlichen Verhältnisse neu entscheiden (Pr. OVG. 5, 293 m. and. Begr.; dazu v. Stengel, Org. 524; O. Mayer, Arch. 52; W. Müller 44[4]). Bei den häufig vorkommenden Urteilen, die Klagen gegen polizeiliche Verfügungen abweisen, ist noch besonders zu beachten, daß sie lediglich die Feststellung enthalten, daß Kläger einen Anspruch auf Aufhebung der Verfügung nicht hat; die Rechtskraftwirkung des Urteiles hindert also die Behörde nie, die Verfügung aufzuheben und in der Sache Neues anzuordnen.

Die Rechtskraft bindet außer den Verwaltungsgerichten nur die Parteien (i. S. der Verwaltungsgerichtsgesetze) und die Beigeladenen als diejenigen, die allein in der Lage waren, durch Prozeßhandlungen den Ausgang des Prozesses zu beeinflussen. Ist also in einem Prozesse die Behörde selbst, nicht der Staat, Partei gewesen (oben S. 299), so bindet das Urteil nur die betreffende einzelne Behörde, diese natürlich ohne Rücksicht auf einen etwaigen Personenwechsel in ihren Trägern. Eine weitergehende Wirkung kann der Rechtskraft nur zuerkannt werden, wo der Gesetzgeber sie ihr ausdrücklich beigelegt hat, wie es in Sachsen und Hessen geschehen ist (Sächs. § 61: „Das Urteil bindet außer den Parteien sowohl die Verwaltungsgerichte als auch die Verwaltungsbehörden"; Hess. Art. 67). Diese subjektive Grenze der Rechtskraftwirkung gilt ihres Grundes wegen für alle Urteile, auch für die, welche über eine gewisse Eigenschaft einer Person oder Sache (Status) entscheiden, wie über den Besitz des Bürgerrechtes, die Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit eines Weges, die Geschlossenheit oder Nichtgeschlossenheit eines Gewässers i. S. d. pr. Fischereig. v. 30. 5. 1874 § 4, die Eigenschaft einer Ortschaft als Gemeinde oder Gutsbezirk, die Gültigkeit einer Wahl, deren Feststellung also allgemein, nicht nur inter partes gelten soll. Wird die Feststellung dieser Urteile demnächst von einem am Prozesse weder als Partei noch als Beigeladener beteiligt gewesenen Dritten bestritten, so kann dieser nicht auf die res judicata verwiesen werden. Der Richter muß neu entscheiden, ist allerdings durch das erste Urteil gebunden, denn er kann nicht dem A. gegenüber entscheiden, daß eine Wahl gültig ist, die er im Vorprozesse dem B. gegenüber für ungültig erklärt hat. Das ist aber etwas anderes als eine Rechtskraftwirkung inter omnes, die den Urteilen in Statussachen häufig irrtümlich beigelegt wird (Schultzenstein, Verw.Arch. 11, 406; unklar auch Pr. OVG. 26, 122).

Die Frage, ob der Richter die Rechtskraft eines früheren Urteiles von Amts wegen oder nur auf Antrag der (siegreichen) Partei zu berücksichtigen hat, ob, wie man gewöhnlich formuliert, die Rechtskraft eine absolute oder relative ist, ist wie für den Zivilprozeß auch für den Verwaltungsprozeß bestritten. Allein, wie die herrschende Doktrin für jenen jetzt die absolute Rechtskraft propagiert, so behauptet die Mehrzahl der Publizisten sie auch für den Verwaltungsprozeß, indem sie richtig darauf hinweisen, daß die öffentlichen Interessen, um deretwillen das Rechtskraftinstitut anerkannt ist: Rechtsgewißheit, Verhinderung unnötiger Belästigung der Gerichte und widersprechender Entscheidungen, nur bei Annahme der absoluten Rechtskraft sichergestellt sind — Gründe, aus denen auch das Pr. OVG. sich vorbehaltlos für diese erklärt hat (31, 304). Für die relative Rechtskraft tritt besonders O. Mayer ein, der sie als Recht der Partei am Urteile auffaßt, das sowohl durch Geltendmachung der Rechtskraft wie durch rechtswirksamen Verzicht auf diese ausgeübt werden kann, und sie neben der absoluten gelten lassen will; die relative Rechtskraft, die, wo sie mit absoluter zusammentrifft, durch diese verdeckt wird, soll praktische Bedeutung haben, einmal, wo die absolute ausbleibt, und sodann im Verhältnisse der Partei zu den Verwaltungsbehörden, die Mayer der Partei gegenüber stets an das verwaltungsgerichtliche Urteil gebunden hält. Allein nach der hier vertretenen Ansicht bleibt die vom Urteil ausströmende Rechtskraft (die absolute) nirgends aus, denn jedes Urteil enthält eine Feststellung, und diese geht in Rechtskraft über, auch wenn sie lediglich nach freiem Ermessen vom Richter getroffen ist (anders Mayer: Heim 258). Die Meinung aber, daß die ganze vollziehende Gewalt an das Urteil gebunden ist, trifft nur für Sachsen und Hessen zu, wo solches ausdrücklich bestimmt ist; in anderen Rechtsgebieten, namentlich in Preußen, ist die Verwaltungs-

behörde an ein verwaltungsgerichtliches Urteil nur gebunden, wenn sie oder der Staat an dem dem Urteil vorangehenden Prozesse als Partei oder Beigeladener beteiligt war (Kunze 57, 71). Daß die an das Urteil gebundene Behörde mit Zustimmung der Parteien und Beigeladenen vom Urteil Abweichendes verfügen kann, was gleichfalls das sächsische und das hessische Gesetz vorsieht, ist darum aber nicht auch eine lediglich auf Sachsen und Hessen beschränkte Rechtserscheinung. Wie die Parteien des Zivilprozesses über das rechtskräftige Urteil hinweg durch Vereinbarung das festgestellte Rechtsverhältnis anderweit regeln können (Heim 278), so kann bei Einverständnis der Beteiligten auch von dem durch verwaltungsgerichtliches Urteil Festgestellten Abweichendes verfügt werden. Dabei handelt es sich aber nicht darum, daß die Parteien auf die Geltendmachung ihres Rechtes am Urteil verzichten, um einen Fall, in dem die relative Rechtskraft zutage tritt (so Mayer), sondern um eine von der Urteilsfeststellung unabhängige Neuregelung der Rechtsbeziehungen, die jene und ihre Rechtskraft unberührt läßt, sie nur gegenstandslos macht für die Zukunft (vgl. auch Spiegel 124).

§ 31. Die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gegenüber der Verwaltung.

Literatur: Loening § 201; O. Mayer §§ 16, 17; Fleiner § 16; v. Sarwey (s. oben S. 291) §§ 17 ff.; Göz (das.) §§ 2, 5; Wach, Handb. d. deutsch. Zivilprozesses § 8; Oppenhoff, D. pr. Gesetze über die Ressortverhältnisse, Berlin 1863; Stölzel, Rechtspr. d. Gerichtshofs zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte, Berlin 1897; derselbe, Rechtsweg und Kompetenzkonflikt, Berlin 1901; Droop, D. Rechtsweg i. Pr., Berlin 1899.

Die ordentlichen Gerichte sind grundsätzlich berufen, über „bürgerliche", d. h. im großen ganzen so viel wie über Streitigkeiten aus Rechtsverhältnissen des Privatrechtes (oben S. 213) und über den Strafanspruch des Staates zu entscheiden. Allein es ist ihnen darum doch nicht jede Zuständigkeit in Verwaltungssachen versagt. Unter Umständen sind sie vielmehr auch berufen, über aus der Verwaltung entspringende öffentliche Rechtsverhältnisse zu entscheiden, und gewähren dann dem einzelnen auch Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung. Und zwar sind

1. durch die Reichsgesetzgebung wie die Landesgesetzgebungen eine Reihe öffentlichrechtlicher Ansprüche, welche auf Leistung von Vermögenswerten gehen, den Zivilgerichten zur Entscheidung zugewiesen — es ist für sie nach dem gesetzlichen Sprachgebrauche der „Rechtsweg" offengestellt; vgl. auch oben S. 293 —; so die Ansprüche der Richter, der staatlichen und kommunalen Verwaltungsbeamten und deren Hinterbliebenen auf Gehalt, Wartegeld, Ruhegehalt, Witwen- und Waisengelder (GVG. § 9, RBeamtG. § 149; Pr. G., betr. Erweiterung d. Rechtsweges v. 24. 5. 1861 § 1, KommunalbeamtG. v. 30. 7. 1899 § 7, Württ. G. v. 16. 12. 1876 Art. 2, 1, v. 25. 6. 1894 Art. 34; Bay. 9. VerfBeil. § 29), Entschädigungsforderungen aus Eingriffen der öffentlichen Gewalt in Privatrechte (z. B. GewO. § 51; RRayonG. §§ 40—42; RG. 13. 6. 1873 § 34; v. 18. 12. 1899 § 13; Pr. G. v. 11. 5. 1842 § 4; die Bestimmungen der Enteignungsgesetze, nach denen die von der Verwaltungsbehörde getroffene Entschädigungsfestsetzung mittelst Klage beim ordentlichen Gerichte angefochten werden kann, oben S. 274), Bestreitungen der Verpflichtung zur Entrichtung von Steuern und Gebühren (z. B. RStempelG. v. 15. 7. 1909 § 94; PostG. v. 28. 10. 1871 § 25; Pr. G. v. 24. 5. 1861 §§ 9—15, Pr. StempelG. v. $\frac{31.\ 7.\ 1895}{30.\ 6.\ 1909}$ § 26). Es gehören hierher jedoch keineswegs alle Streitigkeiten, in denen der Beschreitung des Rechtsweges eine Verwaltungsentscheidung, sog. Verwaltungsprovisorium vorangehen muß oder kann. Es handelt sich bei diesen Streitigkeiten vielfach um Streitigkeiten rein privatrechtlicher Natur, die dieser nach ohne weiteres vor die Zivilgerichte gehörten; der Gesetzgeber verweist jedoch die Parteien zunächst auf den Verwaltungsweg oder eröffnet ihnen diesen wenigstens, um zunächst einmal eine schleunige Streitentscheidung herbeizuführen. Diese ergeht und wird eventuell auch vollstreckt unter „Vorbehalt des Rechtsweges", d. h. die Parteien können gegen sie das Zivilgericht anrufen, und mit der Entscheidung dieses, die in keiner Weise von der Verwaltungsentscheidung abhängig ist, verliert die Verwaltungsentscheidung jede Bedeutung (vgl. z. B. GewO. §§ 75, 127 d; RStrandungsO. v. 17. 5. 1874 §§ 36 ff.; SeemannsO. v. 2. 6. 1902 §§ 57, 129, 130; GewerbegerG. v. 29. 7. 1890 §§ 76 ff.; Pr. Vdg. v. 26. 12. 1808 § 42; GesindeO. für d. Rheinprov. v. 19. 8. 1844 §§ 47, 48, Neu-Vorpomm. v. 11. 4. 1845 § 171, Kgr. Sachs. v. 10. 1. 1835 § 123).

2. In weitem Umfange kommen aber öffentlichrechtliche Verwaltungsakte auch ohne ausdrückliche Überweisung zur Beurteilung der ordentlichen Gerichte. Denn die Zuständigkeit dieser ist gegen die der Verwaltungsbehörden bei uns nicht, wie in Frankreich, in mechanischer Durchführung der Idee der Trennung der Gewalten, so abgegrenzt, daß dem Gerichte jede Beurteilung eines Verwaltungsaktes versagt ist. Vielmehr hat der ordentliche Richter, sofern der Gesetzgeber ihm hier nicht ausnahmsweise Schranken gezogen hat — s. z. B. Pr. G. v. 24. 5. 1861 § 5; ReichsbeamtG. v. 31. 3. 1873 § 115, wonach bei Beurteilung vermögensrechtlicher Ansprüche der Beamten der Richter an die Entscheidung gewisser Vorfragen durch die Verwaltungsbehörden gebunden ist —, auch alle Vorfragen und Inzidentfragen öffentlichrechtlichen Charakters, die in dem bei ihm anhängig gemachten Prozesse auftauchen, selbständig zu beurteilen, also auch die Gültigkeit von Verwaltungsakten, wenn von dieser die Entscheidung eines Streites, für den er an sich zuständig ist, abhängt. Der Strafrichter z. B. hat zu prüfen die Gültigkeit der Polizeiverordnung, auf Grund deren er bestrafen soll; er hat zu beurteilen, ob die Verordnungen und Verfügungen, gegen welche zum Ungehorsam aufgefordert war, rechtsgültig, erlassen sind (StGB. § 110), ob der Beamte, dem Widerstand geleistet wurde, sich in der „rechtmäßigen Ausübung seines Amtes" befand (das. § 113). Nur Anordnungen, die er für gültig, und amtlichem Handeln, das er für rechtmäßig hält, gewährt er seinen Schutz und übt so mittelbar eine Kontrolle über die Verwaltung. Ähnlich sorgt der Zivilrichter für die Aufrechthaltung der Verwaltungsordnung. Er prüft, ob der von ihm zu beurteilende Vertrag, der für den Staat oder einen anderen öffentlichen Verband eingegangen ist, von dem zur Vertretung des Verbandes berufenen Organe abgeschlossen ist, ob dieses innerhalb der ihm nach dem Verwaltungsrechte zustehenden Vollmacht gehandelt hat, ob die etwa zum Abschlusse des Vertrages erforderliche aufsichtliche Genehmigung vorschriftsmäßig erteilt ist u. a. m. Dem Untertanen aber gewährt das Zivilgericht einen kraftvollen Rechtsschutz gegenüber der Verwaltung dadurch, daß es die Haftpflicht der Beamten aus rechtswidrigen Amtshandlungen dem Geschädigten gegenüber realisiert.

Die Ersatzpflicht des Beamten für den Schaden, den er jemandem durch sein Verhalten im Amte zugefügt hat, ist zivilrechtlicher Natur. Sie ist ihren Voraussetzungen wie ihrem Umfange nach im BGB. § 839 geregelt und ihrem Wesen nach — ohne daß es besonderer Zuweisung bedarf; vgl. übrigens GVG. § 70 [2], [3] — vor dem Zivilgerichte geltend zu machen, welches nach dem eben bezeichneten Grundsatze alle Anspruchsvoraussetzungen, also auch die lediglich aus dem öffentlichen Rechte zu beantwortende Frage, ob der Beamte rechtswidrig seine Amtspflicht verletzt hat, selbständig zu beurteilen hat. Die Verfolgung des Beamten durch den von ihm geschädigten Dritten vollzieht sich also durchaus abseits der Verwaltung und kann in keiner Weise von dieser gehindert oder auch nur beeinträchtigt werden. Der ehedem in vielen deutschen Staaten geltende, aus dem französischen Rechte übernommene Satz, daß Beamte nur mit Erlaubnis der vorgesetzten Behörde gerichtlich verfolgt werden dürfen, ist, wo nicht früher (Pr. VerfUrk. Art. 97), mit dem Inkrafttreten der Reichsjustizgesetze (1. 10. 1879) beseitigt. Nach § 11 des EinfG. z. GVG. ist der Landesgesetzgebung nur noch gestattet, die gerichtliche Verfolgung der Beamten zwecks Schutzes dieser gegen willkürliche Klagen davon abhängig zu machen, daß eine besondere Behörde in einer „Vorentscheidung" feststellt, „ob der Beamte sich einer Überschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe". Diese Vorentscheidung aber darf nicht einer Verwaltungsbehörde übertragen werden; sie ist vielmehr — und damit soll ihre Abgabe lediglich nach Rechtsgründen sichergestellt werden — in den Staaten, in denen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, von diesem, für andere Staaten vom Reichsgerichte zu fällen. In Anpassung an diese reichsrechtlichen Vorschriften besteht das Institut der Vorentscheidung für die gerichtliche Verfolgung von Verwaltungsbeamten heute in Preußen (G. v. 13. 2. 1854, LVG. § 114), Bayern (G. v. 8. 8. 1878 Art. 7), Baden (G. v. 24. 2. 1880 Art. 9 ff., 14. 6. 1884 § 46), Hessen (G. v. 8. 7. 1911 Art. 110 ff.), beiden Mecklenburg (V. v. 5. 5. 1879), Elsaß-Lothringen (G. v. 4. 11. 1878 § 11, für die nicht im elsaß-lothringischen Landesdienste stehenden Reichsbeamten besteht das Institut der Vorentscheidung nicht, sie sind also ohne weiteres gerichtlich verfolgbar), und zwar entweder so, daß die Vorentscheidung unbedingt vor Einreichung der Klage vom Kläger herbeizuführen ist (Bayern), oder daß sie nur stattfindet, wenn nach Einreichung der Klage die vor-

gesetzte Behörde sie beantragt (so in den übrigen Rechtsgebieten). Der preußische Gesetzgeber nennt diese Beantragung der Vorentscheidung: Erhebung des Konflikts gegen die gerichtliche Verfolgung, eine durchaus unglückliche Ausdrucksweise, indem es sich hier um nichts dem wahren Kompetenzkonflikte auch nur Ähnliches, nicht um Entscheidung über Zuständigkeitsstreitigkeiten, sondern lediglich um eine Vorentscheidung in einer Sache handelt, die an sich in das Gebiet der Justiz fallen muß [1]. Die Wirkung der Vorentscheidung ist eine lediglich prozessuale: Trifft sie die oben bezeichnete Feststellung im negativen Sinne, so ist der Rechtsweg für die Verfolgung des Beamten verschlossen. Bejaht sie die von ihr zu beantwortende Frage, so geht die Klage ihren Gang, als ob ihr nie ein Hindernis entgegengestanden hätte. Die Auffassung der Vorentscheidung ist insbesondere nicht bindend für die materielle Entscheidung des Zivilgerichtes; dieses hat selbständig zu prüfen, ob eine Amtspflichtverletzung des beklagten Beamten vorliegt, welche ihn ersatzpflichtig macht oder nicht (bestritten s. d. bayr. R. dies. d. Rh.; s. v. Seydel 1, 602: O. Mayer 1 S. 239 [27], 237 [22]; Stein 118). Ein weiteres Hemmnis der Beamtenverfolgung als das der eben erörterten Vorentscheidung besteht nur noch in Preußen auf Grund der durchaus singulären Bestimmung des § 6 des G. über die Zulässigkeit des Rechtsweges in Beziehung auf polizeiliche Verfügungen, nach welchem Vorbedingung für die gerichtliche Geltendmachung von Regreßansprüchen aus polizeilichen Verfügungen ist, daß diese zuvor im Wege der Beschwerde oder, was dem heute gleichsteht, durch verwaltungsgerichtliches Urteil aufgehoben sind. Diese alte Bestimmung ist durch § 11 des EinfG. z. GVG. nicht berührt (so auch der preuß. Gesetzgeber [LVG. § 131 u. G. v. 1. 8. 1909 § 5] und die herrschende Meinung in Theorie und Praxis; vgl. Meyer-Anschütz 681 [7]; OVG. 8, 408; RG. ZivS. 18, 122 u. 51, 329; anders bes. O. Mayer 1, 237; Stein 117; Fleiner 255 [22]), denn dieser richtet sich nur gegen die zum Schutze der Beamten bestehenden Beschränkungen ihrer Verfolgbarkeit, der § 6 des pr. G. aber ist Ausfluß sachlicher Zuständigkeitsregelung. Er dehnt den das Gesetz beherrschenden Grundsatz, daß polizeiliche Verfügungen der richterlichen Kognition entzogen sind (§ 1), dahin aus, daß der Richter auch da, wo über die Zulässigkeit einer polizeilichen Verfügung als Vorfrage zu entscheiden ist (s. vorige S.), unzuständig ist. Erst nachdem diese Vorfrage durch die Verwaltung zuungunsten der Verfügung entschieden ist, eröffnet daher das Gesetz den Rechtsweg gegen den aus der Verfügung haftbaren Beamten. Wo und soweit aus pflichtwidrigen Handlungen und Unterlassungen der Beamten auch der Dienstherr dieser, der Staat oder ein anderer öffentlicher Verband, dem Geschädigten vermögensrechtlich verpflichtet wird — aus nicht obrigkeitlichen Handlungen ihrer Beamten haften die öffentlichen Verbände nach den allgemeinen Grundsätzen des BGB. § 31 (vgl. § 89), aus obrigkeitlichen dagegen gemäß Art. 77 des EinfG. z. BGB. nur, wo die Landesgesetzgebung eine solche Haftung des Staates und der öffentlichen Verbände anerkannt hat; dieses ist aber in einer Reihe von Staaten bereits in den AusfGesetzen z. BGB. geschehen (z. B. in Bayern, Württemberg, Baden, Hessen, mehreren thür. Staaten, Elsaß-Lothringen), während Preußen und das Reich die Haftung für Amtspflichtverletzungen von Beamten „bei Ausübung der öffentlichen Gewalt" erst neuestens durch besondere Gesetze (v. 1. 8. 1909 und 22. 5. 1910) übernommen bzw. kommunalen Verbänden auferlegt haben —, ist auch der Schadensersatzanspruch gegen den Staat oder anderen öffentlichen Verband im ordentlichen Rechtswege zu verfolgen; nur ist die gerichtliche Verfolgung dieses Anspruches häufig an dieselben Voraussetzungen geknüpft wie die Verfolgung des Beamten selbst (Art. 165 des bay., 5 des bad., 78 des hess. AG. z. BGB.; Pr. G. v. 1. 8. 1909 §§ 2, 5; vgl. auch Stein 119).

§ 32. Die Kompetenzkonflikte.

Literatur: Loening § 202; Meyer-Anschütz § 181; O. Mayer 1 220 ff.; Nadbyl, Art. „Kompetenzkonflikt" in v. Stengels Wörterb.; v. Sarwey § 71; Göz § 7; Stein, Grenzen (oben S. 209) § 7 und die zu vorigem Paragraphen gen. Werke von Wach, Oppenhoff, Stölzel und Droop.

[1] Zum folgenden noch bes. Nadbyl, Art. „Konflikt" in v. Stengels Wörterb.; Gravenhorst, Der sog. Konflikt bei gerichtlicher Verfolgung von Beamten (Abhdlgn. aus d. St.- u. Völkerr., herausg. von Brie) 1908; Stein, Grenzen (oben S. 209) § 12; auch Meyer-Anschütz § 183.

I. Begriffliches. Da die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gegenüber der der im Verwaltungsorganismus stehenden Behörden, wie auch die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gegen die der gewöhnlichen Verwaltungsbehörden nicht nach einfachen, in der Praxis stets mit Sicherheit zu beurteilenden Gesichtspunkten abgegrenzt ist — die Beantwortung der Frage, ob eine Streitigkeit eine „bürgerliche" ist, oder ob eine behauptete Rechtsverletzung sich als Verletzung eines subjektiven öffentlichen Rechtes darstellt, kann bekanntlich in concreto eine sehr schwierige sein —, ist die Möglichkeit zahlreicher Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den gedachten Behördenreihen gegeben. Von diesen Zuständigkeitsstreitigkeiten werden aber als Kompetenzkonflikte heute gewöhnlich nur die zwischen den ordentlichen Gerichten einerseits und den Verwaltungsbehörden, einschließlich der Verwaltungsgerichte, andererseits bezeichnet. Allein die Lösung dieser ist ein besonders gesetzgeberisches Problem gewesen, allein sie haben zur Organisation besonderer Behörden und eines besonderen Verfahrens geführt. Nur die süddeutschen Gesetzgebungen sprechen auch die Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Verwaltungsgerichten und anderen Verwaltungsbehörden als Kompetenzkonflikte an, lassen auch bei ihnen die Verwaltungsbehörde den Kompetenzkonflikt erheben und über diesen (so wenigstens die württ. u. bad., anders die bay. Gesetzgebung; vgl. oben S. 299) den Kompetenzgerichtshof entscheiden. Hier werden lediglich die Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsbehörden als Kompetenzkonflikte angesehen, von den Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Verwaltungsgerichten und den anderen Verwaltungsbehörden ist bereits oben S. 299 gehandelt. Solcher Kompetenzkonflikte aber werden gewöhnlich zwei unterschieden: der positive und der negative. Jener, der häufigere, ist gegeben, wenn eine Verwaltungsbehörde sich in einer bei einem Gerichte anhängigen Angelegenheit für zuständig erklärt; er ist ein Streit „über die Zulässigkeit des Rechtswegs" (GVG. § 17). Dieser liegt vor, wenn Verwaltungsbehörden wie Gerichte sich für unzuständig halten, indem diese jene, jene aber diese für zuständig erachten; er stellt sich eigentlich nicht als Konflikt zwischen Justiz und Verwaltung, sondern als eine Rechtlosstellung einer Privatperson dar.

II. Der positive Kompetenzkonflikt. 1. Für die Entscheidung von Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Justiz- und Verwaltungsbehörden sind in Deutschland verschiedene Grundsätze anerkannt gewesen. Zu den Zeiten des alten Reiches wurden sie regulär von dem Landesherrn entschieden; verbot der Landesherr jedoch dem Gerichte, eine die Verwaltung berührende Streitsache anzunehmen, so konnten die beeinträchtigten Parteien wegen Rechtsverweigerung die Reichsgerichte angehen. Für Territorien, denen gegenüber die Reichsgerichtsbarkeit versagte, war natürlich die Entscheidung des Landesherrn definitiv. In Preußen wurden diese Grundsätze vorübergehend verlassen, indem Friedrich der Große eine besondere, aus Mitgliedern des Generaldirektoriums (oben S. 225) und des höchsten Gerichtshofes bestehende Behörde („Jurisdiktionskommission") zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte einsetzte. Allein schon bei der Verwaltungsreorganisation im Jahre 1808 kam diese Behörde wieder in Wegfall, und durch KabO. v. 30. 6. 1828 wurde bestimmt, daß die Kompetenzkonflikte auf gutachtlichen Bericht des gesamten Staatsministeriums hin vom Könige zu entscheiden waren, wenn dieser die Entscheidung nicht einem der obersten Gerichte übertragen wollte. Eine Ordnung des Verfahrens erfolgte erst durch Instr. v. 1. 7. 1835, und zwar wesentlich unter dem Einflusse des französischen Rechtes, in dem das Institut des Kompetenzkonfliktes vorzüglich als ein Schutzmittel der Verwaltung gegen Übergriffe der richterlichen Gewalt entwickelt und nur der Verwaltungsbehörde das Recht gegeben war, Einspruch gegen die gerichtliche Verhandlung einer Sache zu erheben, in der sie sich für zuständig hielt („élever le conflit", daher das undeutsche Wort „Konflikt" in der späteren deutschen Rechtssprache). In den süddeutschen Staaten waren schon früher französische Einflüsse maßgebend gewesen und hatten zu entsprechender Regelung der Kompetenzstreitigkeiten — Entscheidung durch den Staatsrat oder Geheimen Rat unter Genehmigung des Landesherrn auf Einspruchserhebung der Verwaltungsbehörde — geführt (Bay. Konst. v. 1. 5. 1808 III § 2; Bad. Ed. 26. 11. 1809; Württ. VerfUrk. 1819 § 59; Hess. Ed. 28. 5. 1821 § 9). Bald jedoch wurde dieses System heftig bekämpft von der um diese Zeit hervortretenden politischen Richtung, welche eine Erweiterung des Rechtsschutzes des einzelnen, auch der Staatsgewalt gegenüber in öffentlichen Rechtsverhältnissen, erstrebte (oben S. 213, 293). Sie hielt dafür, daß das vorhandene System, nach dem die Verwaltung als Richter in eigener Sache fungiere, nur

geeignet sei, die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zu beschränken, und verlangte Entscheidung der Kompetenzkonflikte durch unabhängige Behörden. Und dieser Strömung folgte dann auch die weitere Gesetzgebung. In Sachsen wurde 1835 (G. v. 28. 1. A § 18 u. G. v. 13. 6. 1840), in Preußen 1847 (G. v. 8. 4.), in Bayern 1850 (G. v. 28. 5.), die Entscheidung der Kompetenzkonflikte einem besonderen Gerichtshofe übertragen, und bald trafen auch mehrere deutsche Kleinstaaten die gleiche Einrichtung.

Eine abermalige Umgestaltung der einzelstaatlichen Einrichtungen veranlaßte dann jedoch das Inkrafttreten des Reichsgerichtsverfassungsgesetzes, dessen § 17 ein Kompromiß darstellt zwischen den Gegnern aller besonderen Kompetenzgerichtsbarkeit, die, wie über jeden anderen Inzidentpunkt des Prozesses, auch über die Kompetenzfrage die Gerichte souverän entscheiden lassen wollten, und den Bundesregierungen, die eine Umgestaltung des Partikularstaatsrechtes, wie sie diese Strömung bezweckte, ablehnten. Der Absatz 1 des § 17 stellt den Grundsatz auf: „Die Gerichte entscheiden über die Zulässigkeit des Rechtsweges." Der Absatz 2 aber schränkt die praktische Bedeutung dieses Grundsatzes wieder ein, indem er den Landesgesetzgebungen gestattet, die Entscheidung von Kompetenzkonflikten auch anderen Behörden, deren Bildung und Verfahren allerdings gewissen Normativbestimmungen unterworfen ist, zu übertragen; nur dürfen diese Behörden nicht mehr angegangen werden, sobald die Zulässigkeit des Rechtswegs durch rechtskräftiges Urteil des Gerichtes feststeht. Und § 17 des EinfG. z. GVG. hat die Ausschließung der Geltung des § 17 GVG. noch weiter dadurch erleichtert, daß er den Bundesstaaten auch die Bestellung des Reichsgerichtes zum Kompetenzgerichtshofe ermöglicht hat. Auf Grund dieser Bestimmungen ist die Entscheidung von Kompetenzkonflikten 1879 neu geregelt in Preußen (V. v. 1. 8.; vgl. Einf. z. GVG. § 17 [2]), Bayern (G. v. 18. 8.), Württemberg (G. v. 25. 8.), Baden (G. v. 30. 1.), Sachsen (G. v. 3. 3.), Hessen (v. 16. 4. I 5, 4. 6. Art. 22), Oldenburg (G. v. 10. 4. Art. 54, 60), beiden Mecklenburg (G. v. 19. 5.), Braunschweig (G. v. 1. 4), Koburg-Gotha (G. v. 8. 4.), Bremen (G. v. 25. 6.), Waldeck (V. v. 21. 9), und zwar ist sie in Hessen dem Verwaltungsgerichtshofe, in Bremen dem Reichsgerichte, in allen übrigen Staaten einem besonderen Kompetenz-Konfliktsgerichtshofe übertragen, dessen Mitglieder die Privilegien des Richterstandes genießen, und der nach vorgängiger mündlicher und öffentlicher Verhandlung, in der ein Vertreter der Verwaltungsbehörde wie auch die Parteien der Rechtssache zu hören sind, als erste und letzte Instanz entscheidet. Der in Absatz 1 des § 17 des GVG. aufgestellte Grundsatz gilt also nur in den wenigen, nicht vorgenannten Kleinstaaten und in Elsaß-Lothringen, desgl. bei Konflikten zwischen Gerichts- und Verwaltungsbehörden verschiedener Einzelstaaten und bei Konflikten zwischen den Reichsverwaltungsbehörden oder Reichsverwaltungsgerichten und den ordentlichen Gerichten (das Reich hat einen Konfliktsgerichtshof bislang nicht errichtet).

2. Der Kompetenzkonflikt kann nur erhoben werden von einer Verwaltungsbehörde gegenüber den Gerichten (nicht auch umgekehrt! Es gibt also nur einen Kompetenzkonflikt gegen, nicht aber für die Gerichte), und zwar nur in einer Sache, die bei einem Gerichte anhängig ist, in der aber die Verwaltungsbehörde den Rechtsweg für ausgeschlossen und die Verwaltung für zuständig hält, und nur so lange, als nicht das Gericht sich durch rechtskräftiges Urteil für zuständig erklärt hat. Bei welchem der ordentlichen Gerichte und in welcher Instanz die Sache anhängig ist, ist gleichgültig. Auch gegenüber dem Reichsgerichte erscheint die Konfliktserhebung zulässig, sofern nicht die Landesgesetze, wie das württembergische (Art. 5), etwas anderes bestimmen. Anderer Ansicht ist allerdings das Reichsgericht selbst. Und seine Rechtsprechung (Plenarbeschl., Entsch. ZivS. 48, 195) hat denn auch bereits Preußen und Hessen zu neueren gesetzlichen Bestimmungen veranlaßt (G. v. 22. 5. 1902 Art. 1 bzw. 8. 7. 1911 Art. 105), nach denen ebenso wie in Württemberg der Kompetenzkonflikt schon nicht mehr erhoben werden darf, wenn ein gerichtliches Urteil ergangen ist, das mit der Revision angefochten werden kann (weitere Nachweisungen über die Frage bei Meyer-Anschütz 666 [12], [13], Stein 75). Zuständig zur Erhebung des Konfliktes sind regelmäßig nur die zentralen und mittleren Verwaltungsbehörden, auch dann, wenn sie nicht sich sondern eine untere Verwaltungsbehörde in der Sache selbst für zuständig halten. Die Erhebung des Konfliktes erfolgt durch Erklärung gegenüber dem zurzeit mit der Sache befaßten Gerichte. Sie bewirkt von Rechts wegen die Unterbrechung des gerichtlichen Verfahrens. Die Parteien des Rechtsstreites sind an der Konflikts-

erhebung nicht beteiligt, können ihn auch durch prorogatio fori nicht ausschließen, denn es handelt sich um Zuständigkeitsfeststellung im öffentlichen Interesse.

3. Als Streitteile stehen sich in dem Verfahren vor dem Kompetenzgerichtshofe Gericht und Verwaltungsbehörde gegenüber, und zwar jenes vertretend die Interessen der ganzen Justiz, dieses die der ganzen Verwaltung. Die Parteien des unterbrochenen Prozesses sind zwar zu dem Verfahren zuzuziehen (GVG. § 17, 3), haben jedoch in ihm keine Parteistellung, erscheinen vielmehr nur als „beteiligte Zuschauer des eigentlichen Streites" (über Einzelheiten hier vielfache Meinungsverschiedenheiten; vgl.: Stölzel, Nadbyl, O. Mayer 1, 223, Friedrichs, VerwArch. 6. 407).

4. Der Kompetenzgerichtshof hat nur über die Frage der Zulässigkeit des Rechtsweges, nicht in der Sache selbst zu entscheiden. Daher hat seine Entscheidung entweder dahin zu lauten, daß „der Rechtsweg für unzulässig", oder dahin, daß „er für zulässig erkannt" wird. Lautet sie auf Unzulässigkeit des Rechtsweges, so ist mit ihr dem Richter die Fähigkeit entzogen, in der Sache zu entscheiden; ein etwa schon vorhandenes Urteil ist nichtig. Sie bringt aber nicht auch das beim Gerichte schwebende Verfahren zum Abschlusse, dieses ist vielmehr vom Gerichte selbst durch Abweisung der Klage, bei der auch über den Kostenpunkt zu erkennen ist, zu erledigen (Wach 105 [76], O. Mayer 1, 225, Stein 83; a. Ans. Stölzel 375). Sie wirkt überhaupt unmittelbar nur für das Gericht und die Verwaltungsbehörde und nicht für die Parteien der Rechtssache. Erhebt der Kläger daher noch einmal dieselbe Klage, so kann das Gericht sich nicht auf die Feststellung beschränken, daß die Unzulässigkeit des Rechtsweges bereits rechtskräftig ausgesprochen ist, sondern es muß ihn mit selbständiger Begründung abweisen. Lautet dagegen die Entscheidung des Kompetenzgerichtshofes auf Zulässigkeit des Rechtsweges, so kann jede Partei das unterbrochene Verfahren wieder aufnehmen (ZPO. § 250), und die Sache geht formell weiter, als ob der Kompetenzkonflikt nicht erhoben wäre. Die Entscheidung wirkt wieder unmittelbar nur für das Gericht. Sie ist kein Bescheid auf die Klage für die Parteien, auch nicht hinsichtlich der Frage der Zulässigkeit des Rechtsweges. Hat daher der Beklagte die Einrede der Unzulässigkeit des Rechtsweges erhoben, so muß der Richter über diese noch besonders entscheiden, wobei er allerdings an den Ausspruch des Kompetenzgerichtshofes gebunden ist (bestritten! vgl. Wach 105 [76]; O. Mayer 1, 225; Stölzel 376; Stein 82), indem dieser in der Kompetenzfrage die gemeinsame höhere Instanz für die Gerichte und die Verwaltungsbehörden ist.

III. Der negative Kompetenzkonflikt ist durch die vorgenannten Landesgesetzgebungen regelmäßig (nicht so z. B. im Braunschw. G. v. 5. 3. 1895 § 15 [4], dessen Bestimmung aber mit GVG. § 1, 1 im Widerspruche steht, soweit sie das Gericht an die Entscheidung der Verwaltungsbehörde binden will) derselben Behörde zur Entscheidung überwiesen wie der positive. Er ist gegeben mit der Tatsache, daß in einer und derselben Sache Unzuständigkeitserklärungen seitens der Justiz und der Verwaltung vorliegen. Einer besonderen „Erhebung" des Konfliktes bedarf es zu seiner Entstehung nicht. Die Unzuständigkeitserklärungen müssen aber als „endgültige" Erklärungen der Justiz und der Verwaltung als solcher erscheinen, und diese Voraussetzung ist nur erfüllt, wenn sie einer Anfechtung innerhalb des betreffenden Behördenorganismus der Justiz und der Verwaltung nicht mehr unterliegen (letztinstanzliche Entscheidung darum nicht erforderlich; es genügt rechtskräftiges Urteil des Gerichtes erster Instanz, Entscheidung einer unteren Verwaltungsbehörde, die durch Ablauf der Rechtsmittelfrist unanfechtbar geworden ist).

Die Behebung des negativen Kompetenzkonfliktes liegt in erster Linie im Interesse der Parteien der Rechtssache, insbesondere des die behördliche Entscheidung nachsuchenden Teiles, dem der Rechtsschutz versagt ist, solange der Konflikt besteht. Daher entscheidet der Kompetenzgerichtshof über ihn nur auf Anrufen einer der Parteien. In der Entscheidung ist festzustellen, entweder, daß der Rechtsweg oder daß der Verwaltungsweg in der betreffenden Sache gegeben ist; die mit der getroffenen Feststellung im Widerspruche stehende Entscheidung des Gerichtes bzw. der Verwaltungsbehörde ist aufzuheben, und gleichzeitig ist die Sache zur Verhandlung und Entscheidung an die betreffende Instanz zu verweisen. Sowohl die Verwaltungsbehörde wie das Gericht ist an die Entscheidung gebunden und kann sich nicht in dem neuen Verfahren wieder für unzuständig erklären.

Auch wenn Unzuständigkeitserklärungen des Reichsgerichtes und einer Landesverwaltungsbehörde in einer Sache vorliegen, ist ein negativer Kompetenzkonflikt gegeben, über den nach der allgemeinen Rechtslage der Landeskompetenzgerichtshof zu entscheiden hat, sofern die Landesgesetzgebung solche Konflikte nicht ausdrücklich seiner Entscheidung entzogen hat (Bay. Art. 22, 2, Württ. Art. 13). Das Reichsgericht ist hier jedoch, ebenso wie hinsichtlich des positiven Kompetenzkonfliktes, anderer Ansicht (E. ZivS. 44 S. 4, 378) und es hat daher neuerdings die preußische wie die hessische Gesetzgebung die Anrufung des Landeskompetenzgerichtshofes in solchem Konfliktsfalle für ausgeschlossen erklärt, gleichzeitig jedoch, um den Parteien zu ihrem Rechte zu verhelfen, bestimmt, daß, wenn in einer Sache das Reichsgericht die Unzulässigkeit des Rechtsweges ausgesprochen hat, die Verwaltungsbehörden oder -gerichte in ihr zu entscheiden haben (Pr. G. v. 22. 5. 1902 Art. 1, 3; Hess. G. v. 8. 7. 1911 Art. 106, 108).

3.

Gewerberecht.

Von

Stadtrat Dr. K. Flesch und Magistratssyndikus Dr. Fr. Hiller.

Inhaltsübersicht.

Seite

Erster Abschnitt. Das Gewerberecht als Teil des Arbeitsrechts (§§ 1, 2, 3) 319

Zweiter Abschnitt. Das Gewerberecht im Deutschen Reich 325

I. Einleitung. Begriff des Gewerberechts. Begrenzung des Stoffes. (§ 4) 325
II. Die Gewerbefreiheit und ihre Beschränkungen (§§ 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11) 327
III. Die Ausübung des Gewerbebetriebs 334

A. Rechtsbestimmungen zur Sicherung der Verfügung über die erforderlichen Sachen 334

1. Sachen, mit denen das Gewerbe betrieben wird (§ 12) 334
2. Sachen, an denen das Gewerbe betrieben wird (§ 13) 336

B. Rechtsbestimmungen für Betriebsführung und Lieferung 338

1. Anzeigepflicht (§ 14) 338
2. Beobachtung der Gesetze über Auswahl der Rohstoffe, Arbeitsmethoden usw. (§ 15) 338
3. Vorschriften über die Art des Geschäftsbetriebs (§ 16) 339
4. Wahrung des Berufsgeheimnisses (§ 17) 340
5. Lieferung gemäß Übereinkunft (§ 18) 340
6. Der Arbeitsertrag (Unternehmergewinn und Lohn) 342

C. Rechtsbestimmungen über Erlangung der Verfügung über die zum Betrieb notwendigen Arbeitskräfte 344

1. Verschiedene Arten der Arbeitskräfte (§ 20) 344
2 Der gewerbliche Arbeitsvertrag 345

a) Im allgemeinen (§ 21) 345
b) Abschluß und äußere Form des Arbeitsvertrags (§ 22) 346
c) Bestimmungen über die Arbeitszeit 347

α) Die werktägige Arbeitszeit (§ 23) 347
β) Die Sonntagsruhe (§ 24) 348

d) Arbeiterschutz gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit (§ 25) 349
e) Arbeitslohn (§ 26) 350
f) Auflösung des Arbeitsvertrags und Streitigkeiten aus demselben (§ 27) 352
g) Die Gewerbegerichte. Einigungsamt. (§ 28) 356

D. Beziehungen der Gewerbetreibenden zueinander und zum Publikum 358

1. Gemeinschaftliche Interessen (§ 29) 358
2. Gegensätzliche Interessen (§ 30) 363

E. Das Verfahren in Gewerbesachen (§ 31) 364

Erster Abschnitt.

Das Gewerberecht als Teil des Arbeitsrechts.

§ 1. Das Gewerberecht ist ein Teil des Arbeitsrechts. Unter Arbeitsrecht verstehen wir die Gesamtheit der Rechtsnormen, die sich auf die Arbeit beziehen, d. h. auf die Betätigung der geistigen oder körperlichen Kräfte zu einem bestimmten wirtschaftlichen Zweck. Auf der Arbeit in diesem Sinne beruht nicht nur das sittliche und körperliche Gedeihen des Einzelnen, sondern auch die gesamte Entwicklung der Menschheit und die Entstehung der Staaten. Sie ist für den Volkswirt die Quelle aller Werte und für den Politiker die Quelle aller Macht, insofern diese nicht auf besonderen, von der Natur geschaffenen oder historisch entwickelten Verhältnissen beruht. Für den Juristen aber, insbesondere in den modernen Staaten, die auf der Anerkennung der persönlichen Freiheit des einzelnen beruhen, hat die Arbeit noch eine ganz besondere Bedeutung. Sie, oder genauer: das rechtlich geordnete Arbeitsverhältnis, ist das einzige Mittel, das die Rechtsordnung denen zur Verfügung stellt, die kein Privatvermögen besitzen, und denen die Subsistenzmittel nicht von anderen freiwillig zur Verfügung gestellt werden. Versagt dies Mittel, ist keine Arbeitsmöglichkeit für den Einzelnen da, so gerät er in Not; versagt es für die Massen, so gerät der Staat in Gefahr, sicherer als durch auswärtige Angriffe und sicherer als durch die schlimmsten natürlichen Katastrophen. Und zugleich ist die Arbeit — das rechtlich geordnete Arbeitsverhältnis — auch das einzige Mittel, durch das man sich heute, nach Abschaffung der Sklaverei, diejenige Verfügung über die Kräfte anderer zu verschaffen vermag, ohne die kein größerer Betrieb in Gewerbe, Landwirtschaft, Industrie, Handel usw. möglich wäre. Das Geschäft des Handwerkers, der einen Gesellen hält, und die Riesenbetriebe der preußischen Staatseisenbahnen und der amerikanischen Trusts sind in ihrem Bestand bedroht, sowie auch nur auf kürzeste Zeit keine Arbeit — kein rechtlich geordnetes Arbeitsverhältnis — zu haben ist. Das Arbeitsverhältnis in diesem Sinne ist natürlich etwas anderes, als das bloße tatsächliche Zusammenarbeiten behufs Erreichung eines gemeinschaftlichen Zweckes, das auch bei den kulturlos in Horden zusammen lebenden Menschen vorkommen mag. Es gelangte im Recht aber zu seiner überragenden, alle anderen menschlichen Einrichtungen an Wichtigkeit übertreffenden Bedeutung erst, seitdem es als Arbeitsvertrag zunächst neben das unfreie Arbeitsverhältnis (Sklaverei) trat und dieses allmählich ersetzte. Der Arbeitsvertrag, durch den der eine Vertragschließende seine Arbeitskräfte dem anderen zeitweise zur Verfügung stellt, um das hierfür empfangene Entgelt nach eigenem Ermessen zu verwenden — nicht das Privateigentum an den Produktionsmitteln, wie dies fälschlich im sozialdemokratischen Programm gelehrt wird — ist die Grundlage des modernen Staats; denn nicht der Besitz von Privatvermögen, sondern nur die Möglichkeit des Eingehens von Arbeitsverträgen schafft die Mittel zur Aufrechterhaltung der persönlichen Freiheit des Einzelnen wie des Wohls der Gesamtheit. Freilich kann der Arbeitsvertrag auch zugleich das Mittel sein, um eben diese persönliche Freiheit des Einzelnen und damit indirekt das Gedeihen des Staats aufs schlimmste zu gefährden: wenn nämlich derjenige, der über die Arbeitsgelegenheit verfügt, stark — „vermögend" — genug ist, um die Anderen, Schwächeren, weniger „Vermögenden" zu ungünstigen, mit dem Genuß der persönlichen Freiheit unvereinbaren Arbeitsbedingungen zu nötigen. Die Aufgaben des Arbeitsrechts sind durch diese einfache Betrachtung gekennzeichnet. Es darf denjenigen nicht behindern, der die Kräfte anderer in erlaubter Weise für seine Zwecke nutzbar machen will; und es muß dafür sorgen, daß nicht aus jener, mit dem Arbeitsverhältnis notwendig verbundenen Unterordnung des einen Vertragschließenden

sich eine unbegrenzte Beherrschung desselben durch den anderen Vertragschließenden entwickelt. Nur ist es falsch, hierbei lediglich an den Arbeitsvertrag zu denken, durch den jemand seine gesamten Arbeitskräfte einem anderen zur Verfügung stellt (der Beamte dem Staat, der Fabrikarbeiter dem Maschinenfabrikanten, das Dienstmädchen der Hausfrau). Indem die Sozialdemokratie diesen Fehler macht, gelangt sie dazu, den Arbeitsvertrag als solchen zur Ursache der sozialen Übel zu machen, und konstruiert den angeblich unversöhnlichen Gegensatz zwischen dem Arbeiter und dem Arbeitgeber, dem Kapitalisten, dem Ausbeuter. Sie läßt hierbei außer Acht, daß es kaum jemand gibt, der nur Arbeiter, nicht auch Arbeitgeber ist; der nur Arbeitsverträge schließt, in denen er seine Arbeitskraft zur Verfügung stellt und nicht auch solche, in denen er sich die Arbeitsleistung anderer dienstbar macht. Arbeitsverträge schließt ja nicht nur der Fabrikarbeiter mit dem Unternehmer, sondern auch der Fabrikant selbst mit denen, die ihm Bestellungen machen; der Handwerker mit seinen Kunden, der Privatlehrer mit dem Vater seines Schülers, der Arzt mit der Krankenkasse und mit den einzelnen Klienten, der Wirt und der Kleinkrämer mit den einzelnen Kunden. Der Unterschied ist nur, daß sie viele Arbeitgeber haben, von denen sie abhängig sind, während der Fabrikarbeiter, der Kommis, der technische Beamte usw. es nur mit einem zu tun hat. Der Unternehmer, die Handwerksmeister, die Lehrer so gut wie diejenigen, an die man gewöhnlich bei dem Wort Arbeiter denkt stellen einem anderen ihre Kraft zur Verfügung, um für die Leistung, zu der sie dieser andere veranlaßt, ein Entgelt zu erhalten, mittels dessen sie ihren Lebensbedarf ganz oder doch teilweise erwerben und, wenn möglich, ihren Besitz vermehren wollen. Und während diejenigen, die „vermögend" genug sind, um die Gelegenheit zum Abschluß günstiger Arbeitsverträge abzuwarten, dieses Ziel leichter erreichen, müssen andere, die besitzlos sind, also nicht abwarten können, ungünstige Arbeitsverträge abschließen, geringen Lohn nehmen, zu Schleuderpreisen liefern, oder sie müssen Beschränkungen in ihrer persönlichen Freiheit über sich ergehen lassen (z. B. bei Ausübung ihres Wahlrechts, bei Wahl der Gewerkschaft, der sie sich anschließen usw.), um nur nicht aus dem Arbeitsverhältnis ausgeschlossen zu werden, die Kündigung zu erhalten, die Kunden zu verlieren.

Nun gibt es freilich neben diesem regelmäßigen und häufigsten Fall der Leistung von Arbeit zum Zweck der Gewinnerzielung auch noch andere Arbeit, die unentgeltlich geleistet wird (im Ehrenamt) oder nicht auf Grund eines Arbeitsvertrags; sei es freiwillig auf Grund des Ehebundes oder der Familienzusammengehörigkeit, sei es gezwungen (Sträflingsarbeit, militärischer Dienst); und es gibt endlich auch Arbeit, die zwar gegen Entgelt, aber vielfach nicht wegen des Entgelts geleistet wird (die künstlerische und wissenschaftliche Arbeit). Diese Ausnahmen alle ändern aber nichts an dem regelmäßigen Sachverhalt, daß nämlich die meiste Arbeit auf Grund eines Arbeitsvertrags geleistet wird, so daß geradezu die Existenz des Staates gefährdet ist, sowie Arbeitsverträge nicht geschlossen oder nicht ausgeführt werden können; und daß die meisten Arbeiter nur durch das Entgelt, das ihnen auf Grund des Arbeitsvertrags zusteht, sich und ihre Familie erhalten können, also mit ihrer ganzen Existenz auf die ungestörte Möglichkeit des Abschlusses von Arbeitsverträgen und auf die Bedingungen dieser Verträge angewiesen sind.

Die Aufgaben, die das Recht für den Arbeitsvertrag zu lösen hat, ergeben sich aus dieser seiner Bedeutung als Grundlage der gesamten Staatsordnung. Sie sind für alle und jede Art von Arbeitsverträgen wesentlich die gleichen und lassen sich kurz dahin zusammenfassen:

1. Wie jedes andere Rechtsgeschäft, dürfen auch die Arbeitsverträge, die abgeschlossen werden sollen, keine Wirkungen äußern, durch die das öffentliche Interesse oder bestehende Rechte Dritter, Unbeteiligter, verletzt werden.

2. Die Gebundenheit der Vertragschließenden, jene notwendige Folge des Arbeitsvertrags, darf nur so weit gehen, als es die Verfolgung der Zwecke, welche jede der Parteien durch den Arbeitsvertrag erreichen will, fordert; nicht aber so weit, daß sie einen der Vertragschließenden der schrankenlosen Gewalt des anderen unterwirft und an Erfüllung seiner Aufgaben im Staat und als Familienvater hindert.

3. Das Entgelt desjenigen Vertragschließenden, der seine Arbeitskraft zur Verfügung stellt, muß ausreichen, um unter gewöhnlichen Verhältnissen und unter Berücksichtigung der

bei vielen Arbeitsverhältnissen vorhandenen Möglichkeit des Abschlusses mehrfacher Arbeitsverträge ihm und seinen unselbständigen Familienangehörigen den angemessenen Lebensunterhalt zu beschaffen.

4. Die Auflösung des Arbeitsvertrags muß zwar beiden Vertragsteilen freistehen; sie soll aber nicht in einer Art erfolgen, durch welche Rechte des anderen Vertragteils verletzt oder berechtigte Interessen Dritter oder des Staats gefährdet werden.

§ 2. Alle diese Sätze, die wir als Grundsätze des Arbeitsrechts bezeichnen können, gelten für jedes auf Vertrag beruhende Arbeitsverhältnis. Sie werden aber, eben weil der Arbeitsvertrag die Grundlage unserer gesamten Wirtschaftsordnung ist, gewissermaßen als selbstverständlich befunden, und vom positiven Recht daher gewöhnlich nur dann zur Anwendung gebracht, wenn die Folgen ihrer Nichtbeachtung bei dem einen oder anderen Arbeitsverhältnis besonders scharf und schädlich in Erscheinung getreten sind.

1. So erscheint uns zunächst der Abschluß eines Arbeitsvertrags zwischen A. und B. als eine rein private Angelegenheit dieser beiden. Daß dadurch weitere Interessen berührt werden können, sehen wir freilich schon dann, wenn A. mittels der von ihm abgeschlossenen Arbeitsverträge einen Betrieb führen will, der Feuersgefahr, Lärm, üblen Geruch usw. für die Nachbarschaft mit sich bringt. Wie sehr aber auch das Staatswohl, die Allgemeinheit geschädigt werden können, zeigt sich sofort, wenn wir an die Arbeitsverträge denken, die zur Erlangung billiger Arbeitskräfte mit Kindern und Frauen, oder mit ausländischen, auf niederer Kulturstufe stehenden Arbeitern abgeschlossen werden. Gerade in letzterer Beziehung weist unser Arbeitsrecht bekanntlich — man denke an den gesetzlich vollständig ungeregelten Import ausländischer Feldarbeiter — noch klaffende Lücken auf.

2. Wenn ein Künstler sich durch Arbeitsvertrag verpflichtet, einen Bankier zu porträtieren, oder wenn ein Schuhmacher verspricht, ein Paar Stiefel zu flicken, so ist kaum Gefahr, daß einer der Vertragschließenden allzu sehr gebunden, in seiner staatsbürgerlichen Freiheit beschränkt wird. Ganz anders liegt es aber bei dem Arbeitsvertrag, den ein Arbeiter oder Fabrikbeamter mit einem „Riesenbetrieb" [1] eingeht; und liegt es auch dann, wenn der Schuhmacher den Umständen nach durchaus auf die Kundschaft und deshalb auf das Belieben eines begrenzten Bevölkerungsteils angewiesen ist. Zu beachten ist nun, daß überall da, wo in dieser Art die juristisch *vorausgesetzte* Freiheit des Arbeitsvertrags illusorisch gemacht und das Arbeitsverhältnis *aus einem Rechtsverhältnis zu einem Gewaltsverhältnis verkehrt wird*, die von der Sozialdemokratie hervorgekehrte Frage nach dem Eigentum an den Produktionsmitteln ganz nebensächlich ist. Nicht der Fabrikeigentümer — vielleicht eine Frau, ein Kind, eine Vereinigung von Aktionären — und nicht die Firma, von der der kleine Schuhmacher sein Leder auf Kredit bezog oder die Steppmaschine geliehen hat, hält sich den Arbeitnehmer unterwürfig, sondern der Produktionsleiter — der Direktor der Fabrik oder des Trusts, dem die Fabrik angehört, und der Vorsitzende des Vereins, Komitees usw., dem sich die Kunden des kleinen Schuhmachers bei Auswahl dieses Lieferanten aus politischen, religiösen oder sonstigen Gründen untergeordnet haben. Richtig ist freilich, daß alle diese aus der Machtverschiedenheit der Parteien erwachsenden Abhängigkeiten vom Recht *nicht gewollt* sind; unser Arbeitsrecht weilt eben bisher noch im juristischen Begriffshimmel, wo alle diese, auf der armen Erde so fühlbaren Dinge nicht gefühlt und deshalb weder verhindert noch geregelt werden. Aufgabe dieser Darstellung ist aber vor allem der *Hinweis auf das, was ist*; der Hinweis also auf *die Lückenhaftigkeit des gegenwärtigen*, in unsern Gesetzbüchern niedergelegten Arbeitsrechts. Aufgabe des künftigen Arbeitsrechts wird sein, das Arbeitsverhältnis zu *immunisieren*, von jenen für das Wohl des Einzelnen und des Staats gleich unerwünschten Nebenwirkungen zu befreien.

3. Ob der Arbeitsvertrag tatsächlich ausreicht, um den von den Parteien gewollten Zweck herbeizuführen, d. h. ob der eine Vertragsteil die gewünschte Wirkung, das gewünschte Werk, und

[1] Die Gewerbestatistik unterscheidet: Kleinbetriebe, die weniger als 6 Personen, Mittelbetriebe, die weniger als 50 Personen, Großbetriebe, die weniger als 1000 Personen und Riesenbetriebe, die mehr als 1000 Personen beschäftigen.

der andere das angemessene Entgelt erhält, liegt der Hauptsache nach noch außer Bereich des Arbeitsrechts. Dies begnügt sich damit, gewisse Verträge über manche Arbeitsleistungen für rechtlich unbeachtlich oder auch für strafbar zu erklären, und gewisse Arbeitsmethoden oder die Anwendung gewisser Arbeitsstoffe zu verbieten. Insbesondere hat sich das Arbeitsrecht bis in die neueste Zeit nur wenig darum bekümmert, ob das Entgeld, welches der Arbeitende erhält, der Arbeitslohn, hinreicht, damit der Arbeitsvertrag seine Aufgabe erfüllen kann. Der Lohn muß den Arbeiter ernähren, auch wenn die Arbeit unterbrochen wird. Er brauchte aber bis vor 30 Jahren nur gezahlt zu werden, so lange der Arbeiter arbeitete, oder durch Schuld des Arbeitgebers an der Arbeit gehindert war. Erst durch die Zwangsversicherung (Kranken-, Unfall-, Invaliditätsversicherung) ist der Lohn wenigstens für einzelne Fälle der Arbeitsstockung und für einzelne Arten derjenigen Arbeitsverträge *reguliert* worden, welche die gesamte Arbeitskraft des Arbeitenden in Anspruch nehmen. Die Krankenversicherungsgesetze, die Unfallversicherung, die Invalidenversicherung sind *Lohnregulierungsgesetze*.

Für andere, gleichfalls unfreiwillige Unterbrechungen der Arbeit (z. B. infolge von mangelnder Arbeitsgelegenheit) und für viele gleichfalls wichtige Arbeitsverträge — insbesondere derjenigen Arbeiter, die mit vielen Auftraggebern gleichzeitig Verträge schließen (Handwerker, Ärzte usw.) — hat eine solche *Regulierung des Arbeitslohns* noch (genauer: Erstreckung des Arbeitseinkommens auf Zeiträume, in denen nicht gearbeitet wird) nicht stattgefunden.

Fast noch wichtiger ist freilich, daß der Arbeitsvertrag dem Arbeiter, der *Familienvorstand* ist, nicht die Möglichkeit gibt, den hierdurch gesteigerten Bedürfnissen entsprechend, sich gesteigerte Mittel zu schaffen. In Ausnahmefällen wird der Arbeitgeber dies freiwillig beachten (gesteigerter Wohnungsgeldzuschuß der verheirateten Beamten, Wohlfahrtseinrichtungen in manchen Fabriken). In der Regel aber — d. h. überall, wo solche besondere, den Verheirateten zugute kommenden Einrichtungen nicht bestehen —, wird das Familienleben und die Erziehung der künftigen Staatsbürger wesentlich erschwert sein, solange nicht *entweder* der Arbeitsvertrag als Mittel zum Unterhalt der Unvermögenden aufgegeben ist (Sozialismus) oder der Arbeitsvertrag *korrigiert*, d. h. durch öffentlichrechtliche Einrichtungen ergänzt wird, die den Familienvorständen zugute kommen. Die Keime dieser Einrichtungen (Unentgeltlichkeit des Schulunterrichts, der Lehrmittel, des Begräbnisses, Schulfrühstück, Mutterschaftsversicherung, Ferienkolonien usw.) sind heute in der Armenpflege und in der wohltätigen und gemeinnützigen Tätigkeit vorhanden; ihre systematische Durchführung wird ihre prinzipielle Verschiedenheit von der Armenpflege, und ihre Zugehörigkeit zum Arbeitsrecht im weiteren Sinne erkennen lassen.

4. Die Auflösung des Arbeitsvertrags kann die eingreifendsten Folgen für die Vertragschließenden, für Staat und Gesellschaft haben. Der Arbeiter, den ein Riesenbetrieb entläßt, oder dessen Arbeitgeber einem entsprechend starken Trust angehören, oder in einer entsprechend starken Organisation vereinigt sind, kann durch die Entlassung heimatlos, zur Auswanderung gezwungen werden. (So ein Arbeiter, der sich beim Bund der Metallindustriellen mißliebig macht; ein Wirt, den seine sozialdemokratische oder strengkatholische Arbeiterkundschaft verläßt.) Die Hausfrau, der die Dienstboten entlaufen, der Kranke, den der Arzt, der Wirt, den die Kellner plötzlich im Stich lassen, kann dadurch den schwersten Schaden erleiden. Jede dem Schutz der Arbeitswilligen gewidmete Maßregel muß die Leute, die auf diese Art oder infolge einer Aussperrung brotlos und existenzlos werden, ebenso berücksichtigen, wie die durch einen Streik am Arbeiten verhinderten „Arbeitswilligen". Die bloße Drohung mit der gleichzeitigen Auflösung vieler Arbeitsverträge (durch Streiks oder Aussperrung) kann die persönliche Freiheit aller derer, die hierdurch betroffen werden, und die mit dem Arbeitsverhältnis an sich vielfach gar nichts zu tun haben, geradezu aufheben; die Durchführung der Drohung kann die direkte Lebensgefährdung vieler Tausende, den Ruin von Handel und Verkehr, die Schwächung des Staats bedeuten.

Die Möglichkeit, eine solche Schädigung des Staats oder eine solche Gefährdung einer unbestimmten Anzahl an den betreffenden Arbeitsverhältnissen ganz unbeteiligter Personen herbeizuführen, wird häufig als „Streikrecht" oder als das „Recht des Arbeitgebers, Herr im Hause zu bleiben", bezeichnet. Arbeiter und Arbeitgeber sind sehr bereit, jede Beschränkung dieser Möglichkeit durch staatliche Maßnahmen (Schutz des Lebensmitteltransports beim Streik

der Eisenbahnen, staatliche oder städtische Einwirkung auf die Trambahnunternehmer zur Lohnerhöhung, zwecks Abkürzung einer Arbeitseinstellung usw.) als Eingriff in das Streikrecht oder als Eingriff in das Recht des Arbeitgebers zur Bestimmung der Arbeitsbedingungen zu bezeichnen. Das ist natürlich falsch; die tatsächliche Möglichkeit, die Macht andere von der Arbeit auszuschließen, oder an der Weiterführung eines Unternehmens zu hindern ist kein Recht und grenzt, wenn sie zur Erzwingung unberechtigter Forderungen geltend gemacht wird, hart an Erpressung. Streik und Aussperrung, — also die gleichzeitige Auflösung vieler Arbeitsverträge zum Zweck irgendwelcher Einwirkung auf den früheren Gegenkontrahenten im Arbeitsvertrag oder auf unbeteiligte Staatsbürger sind lediglich der Beweis, daß die Rechtsordnung kein Hilfsmittel zur Erreichung der angestrebten Ziele bietet. Es sind Kriegshandlungen; der Krieg ist aber kein Recht, sondern die Aufhebung des Rechtszustands. Daß unser Recht alle diese Dinge bisher einfach als Naturereignisse betrachtet, gegen die ein Schutz so wenig gegeben ist wie gegen ein Unwetter, darf uns nicht wundern. Man hat im Mittelalter die immer wieder auftretenden Seuchen und die Teuerung und Hungersnot gleichfalls für Gottesschickungen gehalten, gegen die der Mensch ohnmächtig sei. Das künftige Arbeitsrecht wird sich nicht mit den wenigen, in unsern Gesetzbüchern befindlichen Vorschriften über Kündigungsfristen und über die Befugnisse zu kündigungsloser Auflösung des Arbeitsvertrags begnügen; sondern die unzeitige Auflösung des Arbeitsvertrags (§ 627 BGB.) und die willkürliche Auflösung, d. h. diejenige, die aus Gründen, die mit dem wirtschaftlichen Zweck des Arbeitsverhältnisses nichts zu tun haben, in den Bereich der Rechtsordnung ziehen. Der Versuch, den „Schutz der Arbeitswilligen", d. h. die Möglichkeit des friedlichen Broderwerbes, einfach durch Strafandrohungen gegen streikende Arbeiter zu bewirken, während man den Arbeitgebern die Macht zur willkürlichen Auflösung des Arbeitsvertrags beläßt, — ist von vornherein zur Aussichtslosigkeit verdammt.[1]

§ 3. Soll das Arbeitsrecht, dessen gewaltiger Umfang nunmehr dargelegt ist, in das Rechtssystem eingeordnet werden, so dürfte es, zusammen mit dem Vermögensrecht und dem Personenrecht, dem bürgerlichen Recht zugewiesen werden, das dem Staatsrecht (Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Prozeßrecht, Strafrecht) und dem Völkerrecht gegenüber steht. Dabei ergibt sich aber sofort der Unterschied zwischen allen diesen Rechtsgebieten einerseits und dem Arbeitsrecht anderseits, daß die vom positiven Recht dort erlassenen Vorschriften sich fast durchweg auf die Gesamtheit der Staatsbürger, beim Arbeitsrecht aber, wenigstens, wie es heute ist, in der Regel nur auf diejenigen beziehen, die Arbeitsverträge gewisser Art abschließen. Für den Eigentumserwerb, das Darlehen, die Eheschließung, den Erbvertrag gilt dasselbe Recht, wer auch die Vertragschließenden sind; für den Vertrag des Beamten mit dem Staat, des Bergmanns mit dem Bergwerkseigentümer, der Köchin mit der Hausfrau, des Gesellen mit dem Handwerker, des Schiffmanns mit dem Schiffer gelten die verschiedensten Sondergesetze, die gelegentlich wieder für einzelne Seiten des Vertragsverhältnisses durch andere, wieder für einzelne oder mehrere Arbeitskategorien gültigen Reichs- oder Landesgesetze oder durch sonstige Rechtsnormen ergänzt, eingeschränkt, erweitert oder aufgehoben werden (Reichsversicherungsordnung, Lohnbeschlagnahmegesetz, die partikularen Beamtengesetze, Dienst-, Arbeitsordnungen usw.). Ein einheitliches Arbeitsrecht existiert zurzeit überhaupt nicht; sogar das BGB. enthält nur einige wenige, willkürlich ausgewählte Rechtssätze über einige Arten von Arbeitsverträgen. Will man wenigstens zu einer gewissen Übersicht über das Chaos gelangen, so muß man versuchen, die gesamte Arbeit, die vertraglich geleistet wird, in große Massen zu zerlegen. Man kann vielleicht sagen, daß sie entweder verwaltende oder gestaltende oder pflegende (erhaltende) ist. Zur ersten Art gehört die Arbeit der Beamten in Staat, Gemeinde und in allen Körperschaften der Selbstverwaltung, ferner im weiteren Sinne auch der Handel, durch den ja die örtliche Verteilung der wirtschaftlichen Güter geregelt wird. Zur pflegenden (erhaltenden) Arbeit gehört die der Ärzte, Pfleger, Lehrer usw.; zur gestaltenden endlich gehört die Rohproduktion, die vorhandene Dinge

[1] Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig (§ 138 BGB.). Es ist aber interessant, daß das BGB. als Beispiel eines solchen unsittlichen, und deshalb nichtigen Rechtsgeschäfts nur den wucherischen, und nicht auch den erpresserischen Arbeitsvertrag nennt.

zu unserer Verfügung stellt (Bergbau, Jagd, Landbau); die gewerbliche Tätigkeit, welche diese Dinge den menschlichen Bedürfnissen anpaßt, sei es, indem sie die Stoffe verändert, sei es, indem sie dieselben an die Stelle und in die Hände bringt, welche ihrer bedürfen; und endlich auch die wissenschaftliche und künstlerische Arbeit, die neue, bisher unbekannte Stoffe entdeckt, oder die vorhandenen in den Dienst der höheren, ideellen Bedürfnisse des Menschen stellt.

Diese Einteilung der menschlichen Arbeit ist natürlich nicht so scharf, daß sie der Gesetzgeber, der klare, bestimmte Merkmale braucht, unmittelbar für seine Vorschriften benutzen könnte. Immerhin lassen sich auch im positiven Recht die aufgestellten Kategorien deutlich unterscheiden. Der Arbeitsvertrag der Staats- und Gemeindeangestellten — selbst der Staats- und Gemeindearbeiter — ist ganz anders geregelt, als der der Angestellten und Arbeiter in der Privatindustrie; und innerhalb der Privatindustrie besteht wieder ganz verschiedenes Recht für den Bergbau, für die Landwirtschaft, für das Gewerbe, für das Unterrichtswesen usw.

Auch rechtsgeschichtlich lassen sich die aufgestellten Kategorien sondern. Das Recht der gestaltenden Arbeit konnte sich selbstverständlich nicht entwickeln, solange diese der Hauptsache nach nicht auf Grund von Arbeitsverträgen, sondern auf Grund von Gewaltsverhältnissen verrichtet wurde (in Griechenland und Rom). Aber auch später nach Verschwinden der wirtschaftlichen Vorbedingungen für die Sklaverei oder Hörigkeit wurden die Gesetze der Hauptsache nach von Angehörigen derjenigen Klassen geschrieben, die der Notwendigkeit enthoben waren, sich durch Arbeitsverträge zu persönlichen Leistungen zu verpflichten; sei es, weil sie Privatvermögen hatten, sei es, weil sie durch ihre Stellung im Staat als Berater des absoluten Fürsten, als Beamte usw., Macht, d. h. Verfügung über das öffentliche Vermögen hatten. Naturgemäß erschien diesen Gesetzgebern und Juristen das Recht des Arbeitsvertrags von ganz untergeordneter Bedeutung; immerhin aber gelangte der Arbeitsvertrag im gewerblichen Betrieb früher zur Bedeutung als in der verwaltenden oder pflegenden Arbeit. Zur Tätigkeit im Staat oder Gemeinde konnte man nur durch die Gunst der Mächtigen gelangen, und so ist man noch jetzt vielfach geneigt, die Arbeit im Staats- oder Gemeindedienst nicht als einfaches, vertraglich zu regelndes Arbeitsverhältnis, sondern als eine Art mittelalterliches Treuverhältnis aufzufassen. Die pflegende Arbeit dagegen, insbesondere die ärztliche Kunst, später die religiösen Motiven entspringende Tätigkeit der Mönche usw., schien überhaupt außerhalb des Gebiets des Arbeitsvertrags zu liegen, wie ja auch jetzt noch gerade die Krankenpflege das Gebiet ist, das vom Arbeitsrecht am wenigsten berührt wird, so daß vielfach geradezu von der Rechtlosigkeit der Krankenpflegerinnen gesprochen wird. Und auch in dem großen Gebiet der gestaltenden Tätigkeit läßt sich beobachten, daß in der Rohproduktion, insbesondere der Landwirtschaft, der Arbeitsvertrag sich unvollkommener entwickelte als in der rein gewerblichen Tätigkeit. Das Herrenrecht der Verfügung über Grund und Boden schien auch die Verfügung über die am Grund und Boden haftenden Arbeitskräfte ganz von selbst mit sich zu bringen, während die gewerbliche Tätigkeit und mit ihr das gewerbliche Arbeitsrecht sich umgekehrt gerade in dem Maß entwickelte, in dem sich die Zahl derjenigen mehrte, die sich der Machtbefugnis der Grundherren und sonstigen Gewalthaber durch Aufsuchen der Städte („die Stadtluft macht frei") zu entziehen verstanden.

Eine weitere Schwierigkeit für die scharfe Definition und rechtliche Scheidung der einzelnen Teile des Arbeitsrechts hängt damit zusammen, daß die Vorschriften, die das positive Recht enthält, vielfach ihren Ausgang nehmen von Verhältnissen, die bei ganz bestimmten Arbeitsverhältnissen zuerst beobachtet wurden und der Regelung bedürftig schienen, obwohl sie bei anderen Arbeitsverträgen ganz im selben Maß vorhanden sind. So sind z. B. in die Gesetze, welche die Belästigung des Publikums durch gewisse Arbeitsleistungen gewerblicher Art verhindern sollen, auch Arbeiten aufgenommen, die nicht gewerblicher Art sind. Die Bestimmungen zum Schutz der Gewerbegehilfen gegen Sonntagsarbeit wurden auf die Kaufleute ausgedehnt, mit denen sich das betreffende Gesetz, die Gewerbeordnung, ursprünglich überhaupt nicht befaßte. Umgekehrt wurden Vorschriften nur für einzelne Arbeitsverträge erlassen und durchgeführt, obwohl sie für andere ganz ebenso am Platz gewesen wären. Ein innerer Grund, warum die §§ 152 und 153 der GewO. über die Koalitionsfreiheit eben nur für die gewerblichen Arbeiter gegeben sind, besteht nicht; ebensowenig wie zu ersehen ist, warum nur

Dienstverpflichtete, die Dienste höherer Art zu leisten haben, schadensersatzpflichtig werden können, wenn sie „zur Unzeit" kündigen (§ 629 BGB.); oder warum nur den Bergleuten, die zu „Sicherheitsmännern" bestellt sind (§ 80 ED. des preußischen Berggesetzes vom 28. Juli 1909) und den Krankenkassenbeamten (§ 354 Reichsversicherungsordnung) ein gewisser Schutz gegen willkürliche Entlassung gegeben ist.

So ist das positive deutsche Gewerberecht, das in den folgenden Paragraphen zur Darstellung gelangt, eigentlich nichts als die Zusammenstellung der Vorschriften, die bis jetzt bezüglich der gestaltenden Arbeit erlassen und mitunter, aus dem oder jenem Zweckmäßigkeitsgrund, auch auf andere Arten der Arbeit ausgedehnt, oder für einzelne Arten der gestaltenden Arbeit für unanwendbar erklärt wurden. Für sich allein können diese Vorschriften ein System kaum bilden; das Ganze, zu dem sie gehören, wäre das einheitliche deutsche Arbeitsrecht, das noch zu schaffen ist.

Zweiter Abschnitt.

Das Gewerberecht im Deutschen Reich.

I. Einleitung. Begriff des Gewerberechts. Begrenzung des Stoffes.

§ 4. Obschon das Arbeitsrecht seither in Gesetzgebung, Wissenschaft und Praxis nicht als besonderer Teil unseres Privatrechtssystems behandelt ist, und obwohl namentlich die Gewerbeordnung, die vielfach als eine Art Kodifikation des Arbeitsrechts angesehen wird, in einer ziemlich systemlosen Zusammenfügung verschiedenartiger Rechtsvorschriften besteht, so muß doch der Versuch unternommen werden, eine feste Begriffsbestimmung des Gewerbes nach deutschem Recht zu gewinnen.

Das Gewerberecht bildet den Inbegriff derjenigen Normen des Arbeitsrechtes, die sich insbesondere auf die gewerbliche Tätigkeit beziehen. Es gehören darum nicht hierher Normen, welche die rechtlichen Beziehungen der Personen regeln, Personen- und Familienrecht, ebensowenig die Vorschriften des Vermögensrechts. Dagegen umfaßt das Gewerberecht die sich auf die gewerbliche Tätigkeit beziehenden Normen ohne Unterschied, ob es sich um selbständige oder unselbständige Gewerbetreibende (Unternehmer oder Gehilfen) handelt. *Unter gewerblicher Tätigkeit aber versteht man die objektiv erlaubte, mit Fortsetzungsabsicht zum Erwerb betriebene, bestimmt umschriebene Tätigkeit, die nicht Urproduktion ist.*

Daß die Tätigkeit ihrem Inhalt nach rechtlich erlaubt sein muß, ist ein Begriffsmoment, welches auch auf anderen Gebieten unserer Rechtsordnung wiederkehrt, denn den Schutz der Rechtsordnung genießt niemals eine Tätigkeit, die ein Jedermann verbotenes Tun darstellt. Nicht zu verwechseln hiermit ist das subjektiv rechtswidrige Tun, wie z. B. der Branntweinschank ohne Erlaubnis, der unbefugte Nachdruck usw.; diese Handlungen stellen gewerbliche Tätigkeiten dar. Ferner muß die Tätigkeit, um gewerblich zu sein, mit Fortsetzungsabsicht betrieben werden, d. h. mit der Absicht auf eine gewisse Dauer oder Wiederholung, so daß man von einem berufsmäßigen Handeln sprechen kann; eine einmalige Betätigung, selbst mit Gewinnabsicht, wie sie z. B. bei einer gelegentlichen Hausschlachtung vorliegt, genügt nicht. Daß es sich für die gewerbliche Tätigkeit im positiv-rechtlichen Sinne in der Regel um eine bestimmt umschriebene Tätigkeit handeln muß, beruht nicht auf innerer Notwendigkeit, sondern auf der historischen Entwicklung der Dinge. Denn die Unbestimmbarkeit der Dienste schließt in manchen Arbeitsverhältnissen, wie z. B. dem der Handlanger, Gelegenheitsarbeiter u. ähnl., den Charakter gewerblicher Dienste ebensowenig aus, wie anderseits Gewerbegehilfen im engeren Sinne diese Eigenschaft verlieren, wenn sie — vielleicht in noch höherem Maße als beispielsweise die Feldarbeiter eines großen Gutes — durch Teilung der häuslichen Gemeinschaft vom Brotherrn in ein starkes Abhängigkeitsverhältnis geraten.

Die Gewinnabsicht ist das hervorstechendste Moment im Gewerbebegriff, so daß, wo sie ermangelt, ja selbst da, wo sie nicht an erster Stelle steht, das Vorliegen gewerblicher Tätigkeit verneint werden muß. Aus diesem Grunde scheidet aus dem Gebiet gewerblicher Tätigkeit aus: die gesamte öffentliche Verwaltung. Bei ihr steht im Vordergrunde die Sorge für das öffentliche Wohl. Reich, Staat, Gemeinde und andere Korporationen des öffentlichen Rechts betreiben ihre Anstalten im wesentlichen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, so das Reich die Post, die Telegraphie und das Fernsprechwesen; der Staat Unterrichtsanstalten; die Gemeinde Armenhäuser, Kanalisationen, Desinfektionsanstalten; die Versicherungsanstalten Erholungsheime; die Krankenkassen Krankenhäuser usw. Sobald freilich die Erwerbsabsicht in den Vordergrund tritt, liegt Gewerbebetrieb vor, so im allgemeinen bei Banken, Elektrizitätswerken, Lagerhäusern und dgl. Daß gleichwohl der Direktor eines Staatsbetriebes nicht selbst als Gewerbetreibender anzusehen ist, liegt eben daran, daß für den gesamten öffentlichen Dienst nicht die Besoldung, selbst wenn sie mit einem Gewinnanteil verbunden sein sollte, die Hauptsache ist, sondern die Ausübung einer öffentlichen Gewalt durch die betreffende Person. Ehren- und Gewissenhaftigkeit dieser Gewaltausübung pflegt durch eine feierliche Verpflichtung gesichert zu werden. Erstreckt sich eine solche Verpflichtung allerdings nur auf ganz bestimmte Vorschriften, so kann auch die öffentliche Anstellung dem Betreffenden nicht die Eigenschaft einer gewerbstätigen Person nehmen. Deshalb sind Feldmesser, Auktionatoren, Bücherrevisoren und die im § 36 der GewO. benannten Personen auch im Falle der Beeidigung und öffentlichen Anstellung doch keine Beamten, sondern Gewerbetreibende, genießen also auch kein Beamtensteuerprivileg usw.; nur die Fleischbeschauer sind zufolge ausdrücklicher Vorschrift des § 1 des Reichsgesetzes, betreffend die Schlachtvieh- und Fleischbeschau vom 3. Juni 1900, öffentliche Beamte.

Aus dem gleichen Gesichtspunkt, daß nämlich die Erwerbsabsicht in den Hintergrund tritt, scheidet aus dem Gebiet des Gewerbes alle künstlerische, wissenschaftliche, seelsorgerische, unterrichtende und schriftstellerische Tätigkeit aus. Allen diesen Berufen ist die Pflege des Idealen gemeinsam, während der Erwerb von Subsistenzmitteln in zweiter Linie steht. Voraussetzung aber für die ideale Betätigung ist auf allen diesen Gebieten, soweit es sich um das Können handelt, eine höhere Bildung und bei den Wissenschaftlern eine höhere wissenschaftliche Befähigung. Niedere Kunstleistungen, wie Tanzmusik, Tingeltangel, Spezialitätentheater sind Gewerbe. Ferner ist zufolge ausdrücklicher Vorschrift im § 32 der GewO. der Schauspielunternehmer immer Gewerbetreibender. Die Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht, Winkeladvokatur, Kurpfuscherei und ähnliche, eine höhere wissenschaftliche Bildung nicht voraussetzende Tätigkeiten sind Gewerbe.

Die Gewinnabsicht spielt eine untergeordnete Rolle auch in der hauswirtschaftlichen Tätigkeit. Diese geht nicht darauf aus, Gewinn zu erzielen, sondern eine möglichst sparsame Wirtschaft zu führen. Deshalb sind Haushaltführung und Verwaltung des Hausbesitzes ebensowenig gewerbliche Tätigkeiten, wie der Betrieb von Vereinsveranstaltungen für die Mitglieder in eigener Regie, insbesondere in Konsumvereinen, deren Wirtschaftstätigkeit sich auf ihre Mitglieder beschränkt. Wo Gewinnabsicht fehlt, liegt auch keine gewerbliche Tätigkeit vor, so bei allen Veranstaltungen zu rein gemeinnützigen und anderen idealen Zwecken (öffentliche Sparkassen, Bibliotheken, Krankenanstalten, Kindergärten, Arbeitersekretariate und ähnliches mehr).

Aus dem Bereich der gewerblichen Tätigkeit scheiden ferner nach der historischen Entwicklung unserer Gesetzgebung alle Arbeitsverträge der Rohproduktion aus, also alle auf unmittelbare Gewinnung von Naturprodukten gerichtete Tätigkeiten. Nicht zum Gewerbe gehört also die gesamte Land- und Forstwirtschaft, einschließlich der Jagd- und Fischerei, Gartenbau und Weinbau, sowie Viehzucht. Das gleiche gilt von Bergwerken, Salinen, Brüchen und Gruben. Allerdings ist angesichts dessen, daß wohl jedes Rohprodukt zur besseren Verwertung einer gewissen Verarbeitung bedarf, die Grenzlinie zwischen Rohproduktion und gewerblicher Tätigkeit oft schwer zu erkennen; im allgemeinen aber ist festzustellen, daß dort, wo eine Verarbeitung über die Herstellung oder Zutageförderung wesentlich hinausgeht, oder wo die Verwertung sich von der Person des Urproduzenten überhaupt trennt, Gewerbebetrieb gegeben ist. Fälle der ersteren Art sind: die Branntweinbrennerei, die Rübenzuckerfabrik, die Ziegelei; ein Fall der

letzteren: die Molkereigenossenschaft. Hinsichtlich der vielumstrittenen Gärtnerei gilt, daß die bloße Gewinnung gärtnerischer Erzeugnisse der freien Natur nicht zum Gewerbe gehört, wohl aber dagegen die Zucht und der Verkauf angekaufter Pflanzen Treibhausgärtnerei, Blumenbinderei, Herstellung und Unterhaltung fremder Gärten und Gräber — also die sog. Kunst- und Handelsgärtnerei.

Im übrigen erstreckt sich aber die gewerbliche Tätigkeit nicht nur auf die weitere Verarbeitung von Naturerzeugnissen, sondern umfaßt auch den Güterumsatz, den Handel, jedoch nicht im Sinne der spezialgesetzlichen Regelung des HGB., sondern im rein volkswirtschaftlichen Sinne. In mancher Hinsicht, so bezüglich der Handlungsgehilfen und Lehrlinge, schließt allerdings das HGB. als das speziellere Gesetz die Gültigkeit des Abschnittes der GewO.: Verhältnisse der Gesellen und Gehilfen, schlechthin aus und deshalb gehört diese Spezialmaterie ebensowenig zu der hier gegebenen Darstellung, wie anderseits die Rechtsnormen, die zwar auch den gewerblichen Arbeitsvertrag, zugleich aber auch die anderen Arbeitsverträge betreffen, also die Normen des BGB., der RVO. u. a. m. Endlich sollen diejenigen Arbeitsvertragsbestimmungen ausgeschaltet werden, welche vielfach zerstreut in Spezialgesetzen sich finden, ohne eine allgemeinere Bedeutung zu beanspruchen.

II. Die Gewerbefreiheit und ihre Beschränkungen.

§ 5. Die Möglichkeit, sich durch regelmäßige gewerbliche Betätigung den Unterhalt zu verschaffen, war früher vielfach beschränkt, namentlich durch die Zunftverfassung des Mittelalters. Es bestand unter anderen ein Unterschied zwischen Stadt und Land; die einen Gewerbetreibenden durften nur in der Stadt, andere gleicher Art nur auf dem Lande tätig sein, so besonders im Baugewerbe. Die Lohnarbeit im Hause durch die sog. Störer und Bönhasen wurde von den Werkstattmeistern bekämpft. Der gleichzeitige Betrieb mehrerer Gewerbe, sei es in Werk- oder Verkaufsstätten, war untersagt. Die Handwerker waren auf den Verkauf selbstverfertigter Waren beschränkt. Zünfte und kaufmännische Korporationen hatten ein Recht, Nichtangehörige vom Betrieb des Gewerbes auszuschließen. Gleichartige Berechtigungen standen für einen bestimmten Bezirk einzelnen Gewerbetreibenden zu als „*ausschließliche Gewerbeberechtigungen*". Oft war mit diesen das Recht verbunden, daß die Bezirkseingesessenen vom Gewerbeberechtigten ihren Bedarf entnehmen oder bei ihm arbeiten lassen mußten, „*Zwangs- und Bannrechte*". Beschränkungen letzterer Art sind jetzt bis auf die Abdeckereiberechtigungen aufgehoben.

Andere Rechte, welche die gewerbliche Tätigkeit beschränken, sind von Gesetzes wegen ablösbar. Die näheren Bestimmungen über die Ablösung, insbesondere über die Entschädigungspflicht und -summe, sowie das Verfahren trifft die Landesgesetzgebung, und für Streitigkeiten, ob eine Berechtigung zu den ablösbaren oder aufgehobenen gehört, steht grundsätzlich der Zivilrechtsweg offen. Der Beseitigung oder Ablösbarkeitserklärung von ausschließlichen Gewerbeberechtigungen oder Zwangs- und Bannrechten entspricht das Verbot der Neubegründung, das auch für die *Realgewerbeberechtigungen* gilt, worunter man sowohl das in einem bestimmten Grundstück wurzelnde, als auch das ohne solche Verbindung mit einem dinglichen Charakter ausgestattete Gewerberecht zu verstehen hat. Von den fortbestehenden Realgewerberechten haben heute nur noch die Gasthofs- und Schankgerechtigkeiten größere Bedeutung dadurch, daß dem Realberechtigten gegenüber eine Prüfung der Bedürfnisfrage nicht Platz greifen kann. Ob und in welchem Maße die Übertragung solcher Rechte statthaben kann, bestimmt das Landesrecht.

Entgegen diesen weitgehenden Beschränkungen, die in Hörigkeit und Zunftzwang wurzelten, ist heute die gewerbliche Tätigkeit grundsätzlich freigegeben (§ 1 GewO.), es besteht *Gewerbefreiheit*, die man als ein Persönlichkeitsrecht aufzufassen hat, das in dem Moment zur Entstehung kommt, in welchem jemand erlaubterweise gewerbliche Tätigkeit beginnt. Es besteht Gewerbefreiheit für physische wie juristische Personen; nur für juristische Personen des Auslandes ist landesgesetzliche Regelung vorbehalten. Selbst konzessionspflichtige Gewerbe, bei denen „persönliche Eigenschaften" zu prüfen sind, können von juristischen Personen betrieben

werden; es sind hier die persönlichen Eigenschaften nach den Handlungen ihrer Organe zu beurteilen.

Belanglos ist für den Gewerbebetrieb im allgemeinen das Alter. Auch Minderjährige dürfen Gewerbe betreiben, unterliegen freilich hinsichtlich ihrer Rechtsgeschäfte den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts, aus denen besonders hervorzuheben, daß die von ihrem gesetzlichen Vertreter mit Genehmigung des Vormundschaftsgerichts zum selbstständigen Betrieb eines Erwerbsgeschäfts ermächtigten minderjährigen Personen für solche Rechtsgeschäfte, welche der Geschäftsbetrieb mit sich bringt, unbeschränkt geschäftsfähig sind, es sei denn, daß es sich um Rechtsgeschäfte handelt, zu denen der Vertreter der Genehmigung des Vormundschaftsgerichts bedarf (§§ 112, 113 BGB.).

Sonstige positivrechtliche Einschränkungen finden sich für Personen unter 25 Jahren in § 57a, in §§ 42b und 43 GewO. für Wandergewerbe und ambulanten Gewerbebetrieb, für Minderjährige in §§ 60b und 42b, gleichfalls auf die erwähnten Betriebsarten bezüglich, in § 42b Abs. 5 aber für Kinder unter 14 Jahren in bezug auf ambulanten Gewerbebetrieb. Zahlreich sind die Beschränkungen der unselbständigen Minderjährigen. Sie dürfen als Arbeiter nur beschäftigt werden, wenn sie mit einem Arbeitsbuch versehen sind (§ 107 GewO.), müssen sich nach statutarischer Bestimmung Lohnzahlung an Eltern oder Vormünder gefallen lassen (§ 119a Abs. 2), dürfen unter 13 Jahren oder wenn sie noch volksschulpflichtig sind, in Betrieben mit mindestens 10 Arbeitern überhaupt nicht beschäftigt werden und unterliegen im Falle zugelassener Beschäftigung zahlreichen Einschränkungen hinsichtlich der Arbeitszeit und Dauer nicht nur nach den §§ 135 ff. GewO., sondern auch nach dem Kinderschutzgesetz vom 30. März 1903.

Auch das Geschlecht begründet keinen Unterschied in der Zulassung zum Gewerbe oder gewerblicher Betätigung; die verheiratete Frau ist ebenso frei in der Befugnis zum Gewerbebetrieb wie die unverheiratete; nur die güterrechtlichen Verhältnisse können dem Gläubigerangriffe gegen die Frau entgegenstehen, so daß nicht oder nur mit Zustimmung des Ehemannes verfügt werden kann. Gibt aber der Ehemann auch nur durch Gewährenlassen seine Zustimmung zum Gewerbebetrieb, so haften die Güter der Frau ohne Rücksicht auf die ehemännlichen Rechte für die Verbindlichkeiten aus dem Gewerbebetrieb. Wie die Kinder erfahren auch die Frauen als gewerbliche Arbeiterinnen mannigfache Beschränkungen ihrer gewerblichen Betätigung, wie sie in §§ 137 ff. der GewO. näher geordnet sind.

In bezug auf das religiöse Bekenntnis dürfen keinerlei Unterschiede gemacht werden (RG. vom 3. Juli 1869). Auch Inländer- und Ausländereigenschaft begründet grundsätzlich keinen Unterschied. Da aber die Gleichstellung im Gesetz nicht besonders zum Ausdruck gebracht ist, so pflegen Staatsverträge mit den Kulturstaaten die Gleichberechtigung mit den Deutschen besonders zu sichern, ja sogar Handlungsreisende steuerfrei zuzulassen. Die vertragliche Regelung erstreckt sich auch oft auf die ausländischen Aktiengesellschaften, denen man im besonderen die Verpflichtung, Recht im Inland zu nehmen, auferlegt. Ferner bringt die soziale Fürsorge die Notwendigkeit mit sich, besondere Bestimmungen hinsichtlich der Versicherungspflicht der Arbeiter staatsvertraglich festzulegen. Sonst begegnen positivrechtliche Einschränkungen der ausländischen Arbeiter, abgesehen vom Legitimationszwang, nicht, wohl aber sind für die selbständigen Gewerbetreibenden solche Einschränkungen getroffen nach § 56d für das Wandergewerbe der Ausländer und nach § 42b Abs. 4 für deren ambulanten Gewerbebetrieb.

Daß die Staatsangehörigkeit belanglos ist, ergibt sich aus dem gemeinsamen Indigenat.

Die Zugehörigkeit zur Gemeinde, das Bürgerrecht, ist gleichfalls auf die gewerbliche Tätigkeit ohne Einfluß, im besonderen soll die Zulassung zum Gewerbebetrieb in keiner Gemeinde und bei keinem Gewerbe vom Besitz des Bürgerrechts abhängig sein, wohl aber kann eine Gemeindeverfassung einen Gewerbetreibenden verpflichten, nach Ablauf von drei Jahren dem Verlangen der Gemeindebehörde auf Erwerbung des Bürgerrechts nachzukommen. Fußt das Verlangen lediglich auf dieser Bestimmung, so entfällt die Forderung eines Bürgerrechtsgeldes, auch braucht ein anderweit erworbenes Bürgerrecht nicht aufgegeben zu werden.

§ 6. Die Freiheit der gewerblichen Betätigung besteht nun sowohl für die Gewerbetreibenden wie für die Arbeiter. Gewerbetreibender ist derjenige, auf dessen Namen und Rechnung das Gewerbe geführt wird. Er bekommt keinen nach irgendwelcher Norm vereinbarten festen Lohn, sondern wird durch den Gewinn oder Verlust, den der Gewerbebetrieb mit sich bringt, bereichert oder geschädigt. Ob der Betreffende selbst die gewerbliche Tätigkeit ausübt oder nicht, ist gleichgültig; häufig wird er, wenn er z. B. Kind ist, dazu gar nicht in der Lage sein, ähnlich steht es beim Gewerbebetrieb, dessen Inhaber eine juristische Person ist. In diesen Fällen tritt die privatrechtlich geordnete Stellvertretung ein. Zum Unterschied von dem Gewerbeunternehmer ist derjenige, der nur die gewerbliche Tätigkeit leitet, also die Arbeitsverträge für den Inhaber des gewerblichen Unternehmens schließt, nicht Gewerbetreibender, ebensowenig der, welcher einem bestimmt umgrenzten Zweige des gewerblichen Unternehmens vorsteht, oder derjenige, dem lediglich die Beaufsichtigung des gewerblichen Betriebs in seiner Gesamtheit oder in bestimmt umgrenztem Zweige zusteht. In allen diesen Fällen sprechen wir vom Betriebsleiter, der entweder Stellvertreter im Gewerbebetrieb in den ersten beiden Fällen oder Betriebsbeamter, falls nur mit Beaufsichtigung betraut, genannt wird. Die Stellvertretung im Gewerbe, die immer nur im Wege der Vollmachtserteilung ad hoc geschehen kann, stellt sich als ein spezialrechtlicher Begriff unserer GewO. dar, wohl zu unterscheiden von den oben genannten Fällen, wo jemand für einen Handlungsunfähigen das Gewerbe treibt, oder als Organ einer juristischen Person oder schließlich auf handelsrechtlichem Gebiet als Prokurist tätig wird. Weil der gewerbliche Stellvertreter seine Befugnisse von einem anderen herleitet, deshalb bedarf er natürlich bei Konzessionsgewerben nicht noch einer Konzession für sich, weshalb § 47 GewO. für gewisse Gewerbe den Behörden vorbehält, zu ermessen, ob eine Stellvertretung (dieser Art) zulässig ist oder nicht. Im übrigen muß aber der Stellvertreter in seiner Person allen für das betreffende Gewerbe besonders vorgeschriebenen Erfordernissen genügen, sonst kann die Behörde den Betrieb stillegen. Andererseits müssen in der Person des Gewerbeunternehmers die Voraussetzungen der Zulassung zum Gewerbebetrieb immer gegeben sein. Eine Ausnahme hiervon ist zugunsten der Witwe und der minderjährigen Erben getroffen. Es kann nämlich, wofern nicht für einzelne Gewerbe besonderes Verbot besteht, der Fortbetrieb des gewerblichen Unternehmens nach dem Tode des Gewerbeberechtigten für Rechnung der Witwe während des Witwenstands oder wenn minderjährige Erben vorhanden sind, für deren Rechnung durch einen geeigneten Stellvertreter erfolgen. Das gleiche gilt während einer Pflegschaft und Vormundschaft über Volljährige, sowie während einer Nachlaßregulierung. Die praktische Bedeutung dieser Vorschriften liegt darin, daß es bei konzessionspflichtigen Gewerben einer neuen Erlaubnis für die Witwe nicht bedarf, ja daß sie, wie in der Verwaltungspraxis mit Recht angenommen, sogar persönlich, ihre sonstige Qualifikation vorausgesetzt, das Gewerbe fortführen darf.

Der praktisch überragenden Bedeutung des Betriebsleiters, von dessen Willen es abhängt, ob und wie die Arbeitsverträge geschlossen werden, entspricht die hinsichtlich seiner strafrechtlichen Verantwortlichkeit durch § 151 GewO. gegebene Regelung. Es ist nämlich nicht der Gewerbetreibende, also der in vermögensrechtlicher Hinsicht das Risiko tragende Unternehmer strafrechtlich verantwortlich, wofern ihm nicht eigenes Zutun zur Last fällt (Anstiftung oder Beihilfe), sondern der Betriebsleiter, es sei denn, daß mit Vorwissen des Gewerbetreibenden begangene Handlungen in Frage kommen oder sonst dem Gewerbeunternehmer wegen unterbliebener eigener ihm möglicher Beaufsichtigung des Betriebs und der Beamten oder wegen sorgloser Auswahl der letzteren ein Mitverschulden und dadurch eine Mitstraffälligkeit trifft.

Ob die Verfügung über die zum Gewerbebetrieb erforderten Dinge privatrechtlich auf Eigentum, auf Nießbrauch, Pacht oder dergleichen beruht, ist ohne Belang. Auch darauf kommt nichts an, ob der Unternehmer sich wirtschaftlich in Abhängigkeit befindet, wenn er nur nach außen als selbständiger Gewerbetreibender auftritt.

Wer die Weisungen, wie, wann, wo die gewerbliche Tätigkeit zu entfalten ist, von anderer Seite empfängt, der ist nicht selbständiger Gewerbetreibender, mag er auch über unselbständige Arbeitskräfte disponieren. Darum rechnen die Zwischenmeister, Unterakkordanten, Baukolonnenführer, Pächter von Garderoben, Bierzapfstellen usw. nicht zu den selbständigen Gewerbetreibenden, obschon sie eigenes Risiko tragen oder im eigenen Namen eine gewisse Selbständigkeit entfalten. Die Grenze ist jedoch oft sehr schwer zu erkennen und nur durch völlige Klärung aller Tatumstände

festzustellen. Eine Mittelstellung zwischen selbständigen und unselbständigen Gewerbetreibenden nehmen die Hausgewerbetreibenden ein. Man versteht darunter Gewerbetreibende, die in einer vom Gewerbebetrieb der selbständigen Unternehmer gesonderten, von ihnen selbst beschafften Betriebsstätte für Rechnung jener Gewerbetreibenden mit der Herstellung oder Bearbeitung gewerblicher Erzeugnisse beschäftigt werden. Den Gegensatz bilden die Heimarbeiter, das sind Arbeiter, die in festem Arbeitsverhältnis zu einem Arbeitgeber stehen. Die Hausgewerbetreibenden werden von der Reichsversicherungsordnung, wie schon von den sozialen Versicherungsgesetzen geschehen, zu den selbständigen Gewerbetreibenden gezählt, desgl. handwerkerrechtlich, indem sie den Innungen zugehören, während sie arbeiterrechtlich hinsichtlich der §§ 114 a—119 a der GewO. (Lohnbücher und Arbeitszettel, Verbot des sog. Truckſystems) den unselbständigen Gewerbetreibenden gleichgestellt werden, ebenso hinsichtlich des § 125 (Verleitung fremder gewerblicher Hilfskräfte zum Kontraktbruch). Nicht an die seitherigen gesetzlichen Unterscheidungen von Hausgewerbetreibenden und Heimarbeitern knüpft das Hausarbeitsgesetz vom 20. Dezember 1911 an, dieses stellt vielmehr eine neue Kategorie auf, indem es unter Hausarbeitern diejenigen Personen begreift, welche entweder ausschließlich zu ihrer Familie gehörige Personen in Werkstätten beschäftigen oder daſelbſt mit einer oder mehreren Personen gewerbliche Arbeit verrichten, ohne von einem den Werkstattbetrieb leitenden Arbeitgeber beschäftigt zu sein. Dabei wird der Werkstättenbegriff auf Wohn-, Schlaf- und Kochräume ausgedehnt, in denen gewerbliche Arbeit verrichtet wird, im übrigen gibt das Gesetz den Behörden weitgehende Vollmachten zur Durchführung von Arbeiterschutz, besonders hinsichtlich der Offenbarung der Arbeits- und Lohnbedingungen.

Das Recht zum Gewerbebetrieb fehlt gewissen Personenklassen, nämlich den Beamten in Reich, Staat und meist auch Gemeinden (Reichsbeamtengeſ. vom 31. März 1873 und die verschiedenen Landes- und Ortsgesetze), ferner den Militärpersonen nach dem Reichsmilitärgeſ. vom 2. Mai 1874.

§ 8. Das Recht zum Gewerbebetrieb kann dadurch beseitigt werden, daß gewisse Gewerbe vom Gesetz selbst dem Reiche oder Staate vorbehalten werden (Monopole); so nach § 5 der GO. der Post-, Telegraphen- und Fernsprechbetrieb in dem durch das Reichsgeſ. vom 28. Oktober 1871 (ergänzt durch Geſ. vom 20. Dezember 1875 und 20. Dezember 1899), durch das Reichstelegraphengeſ. vom 6. April 1892 (ergänzt durch Geſ. vom 7. März 1908), das Telegraphengeſ. vom 18. Dezember 1899 und die Fernsprechgebühren-Ordnung vom 20. Dezember 1899 näher begrenzten Umfange. Das Postmonopol umfaßt die entgeltliche Beförderung aller geschlossenen Briefe und politischen Tageszeitungen von Ort zu Ort. Ortsbriefe dürfen entgeltlich nur durch Boten befördert werden, die weder selbst noch im Dienst einer Privatpost aus der Beförderung ein Gewerbe machen. Soweit hiernach noch das Beförderungswesen frei steht (Beförderung von Personen, Paketen und Geldsendungen), tritt die Verwaltungspraxis aus allgemeinen Gründen dem Gebrauch der Bezeichnung als Post oder Privatpost entgegen. Das Telegraphen- und Fernsprechmonopol kennt nur Ausnahmen für den inneren Dienst gewisser öffentlichen Behörden und Transportanstalten und einen kleinen Umkreis zusammengehöriger Grundstücke. Auch drahtlose Telegraphie darf nur mit Genehmigung des Reiches errichtet und betrieben werden.

Beschränkungen der Gewerbefreiheit können auch aus finanzrechtlichen Gründen erfolgen. So kann nach § 119 und 124 des Vereinszollgeſ. vom 1. Juli 1869 innerhalb des Grenzbezirkes zur Sicherung gegen heimliche Einfuhr ein Legitimationsschein eingeführt werden, und Hausierhandel und Wanderlagerbetrieb sind nur mit besonderer Erlaubnis und unter den zollbehördlichen Beschränkungen gestattet. Nach § 4 des Spielkartenstempelgeſ. vom 3. Juli 1878 dürfen Spielkartenfabriken nur an Orten errichtet werden, wo sich eine zur Wahrnehmnug der steuerlichen Aufsicht geeignete Zoll- oder Steuerbehörde befindet. Auch andere Steuergesetze, wie das Leuchtmittelsteuer- und Zündwarensteuergeſ. je vom 15. Juli 1909 enthalten Beschränkungen der Gewerbefreiheit; auch in Landessteuergesetzen finden sich solche, nur dürfen neue, landesrechtliche Steuergesetze die Berechtigung zum Gewerbebetrieb nicht entziehen.

Mit der Beschränkung der Gewerbefreiheit praktisch nahe verwandt, doch rechtlich nicht in Parallele zu stellen sind die tatsächlichen Monopolisierungen von Gewerbebetrieben, die sich

daraus ergeben, daß eine Gemeinde im allgemeinen Interesse Einrichtungen trifft, die, den Privatbetrieben tatsächlich gleichend, doch nur dann „Gewerbebetriebe" bleiben, wenn die Gemeinde mit ihnen auch eine Gewinnabsicht verfolgt. Die Monopolisierung wird vollendet, wenn die Gemeinde die Einwohner zur Benutzung ihrer Anstalt durch Ortsstatut verpflichtet, so bei Müll-, Fäkalien- und Leichenfuhrwesen. Damit macht die Gemeinde zwar den Privatunternehmern den Weiterbetrieb unmöglich, aber sie handelt darum nicht widerrechtlich.

§ 9. Die Gewerbefreiheit kann nun für einzelne Personen beschränkt werden dadurch, daß zur Zulassung zum Gewerbebetrieb gewisse Vorbedingungen zu erfüllen sind, die alle darauf hinauslaufen, zum Schutze der Allgemeinheit eine gewisse Geeignetheit des Gewerbetreibenden sicher zu stellen. Diese Konzessionen im weiteren Sinne werden unterschieden in Approbationen und Konzessionen im engeren Sinne. Die Approbation erfordert den Nachweis sachlichen Wissens, bei dessen Vorhandensein sie erteilt werden muß; die Konzession im engeren Sinne setzt im allgemeinen nur den Nachweis sittlicher Tüchtigkeit voraus, bei dessen Prüfung ein freies Ermessen der Behörde obwaltet; vereinzelt kommt noch, besonders beim Schankgewerbe ein anderer Gesichtspunkt, das Vorhandensein des Bedürfnisses in Betracht.

Einer Konzession der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen:

1. Unternehmer von Privat-Kranken-, Privat-Entbindungs- und Privat-Irren-Anstalten. Unter Privat-Krankenanstalt ist eine Einrichtung zu verstehen, bei welcher Kranke in bestimmten Räumen Behandlung ihrer Leiden oder Pflege in der Weise finden, daß der Aufenthalt in jenen Räumen eine gewisse Zeitdauer erreicht; auch der Arzt als Anstaltsunternehmer wird hier zum Gewerbetreibenden. Versagungsgründe sind Unzuverlässigkeit in Leitung oder Verwaltung, die auf Tatsachen gestützt werden muß und ein gesundheitspolizeiwidriges Lokal, wobei der Schutz auch auf die Hausmitbewohner erstreckt wird und auf die weiteren Nachbarn, wenn die Anstalt Infektions- oder Geisteskranken dient.

2. Schauspielunternehmer für ein bestimmtes Theaterunternehmen; die Erlaubnis gilt an sich für das ganze Reich, doch kann wegen Beschränkung auf ein bestimmtes Unternehmen die Zulassung auf den Bundesstaat, dessen Behörde konzessioniert, beschränkt werden. Versagungsgrund ist mangelnder Nachweis der erforderlichen Mittel und sittliche, artistische und finanzielle Unzuverlässigkeit.

3. Unabhängig von der zu 2 erwähnten Konzession ist Konzession erforderlich für den, der gewerbsmäßig Singspiele, Gesangs- und deklamatorische Vorträge, Schaustellungen von Personen oder theatralische Vorstellungen, ohne daß ein höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft dabei obwaltet, öffentlich veranstalten will. Die Kinematographen fallen nicht hierunter. Entscheidend für das höhere Kunstinteresse ist lediglich der künstlerische oder wissenschaftliche Wert der Veranstaltung selbst. Versagungsgründe sind begründete Besorgnis gesetz- oder sittenwidrigen Betriebs und Ungeeignetheit des Lokals, aber auch bereits befriedigtes Bedürfnis.

4. Auch wer seine Räume zu öffentlichen Darbietungen oben unter 3 genannter Art benutzen lassen will, bedarf der gleichartigen Konzession.

5. Wer Gastwirtschaft (Haltung offenen Lokals zur Beherbergung von Personen) Schankwirtschaft (Getränkeverabreichung zum Genuß auf der Stelle), oder Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus (nicht denaturierten) betreiben will, bedarf der Konzession, nicht also der Speisewirt und Schlafstellenvermieter. Leider ist der Begriff Kleinhandel nur landesgesetzlich bestimmt und sehr verschiedenartig. Versagungsgründe sind begründete Besorgnis des Mißbrauchs zu Völlerei, verbotenem Spiel, Hehlerei oder Unsittlichkeit und Ungeeignetheit des Lokals. Die Landesregierungen können als Versagungsgrund noch das befriedigte Bedürfnis aufstellen und zwar: für den Schank von Branntwein und den Kleinhandel allgemein, für Gastwirtschaft und Schank ohne Branntwein in Ortschaften unter 15 000 Einwohner, sowie in größeren Ortschaften, für welche die Gemeindevertretung dies statutmäßig festsetzt. Die hier gegebene Konzessionspflicht ist aus praktischen Gründen auch auf Konsumvereine ausgedehnt worden gemäß Abs. 5 und 6 des § 33 Gew.O.

6. Der Stellenvermittler bedarf der Konzession, nicht nur, wenn er die Vertragsvermittlung betreibt, sondern wenn er auch nur Gelegenheit zur Erlangung einer Stelle nachweist und sich zu

diesem Zwecke mit Arbeitgebern und -nehmern in besondere Beziehungen setzt (Stellenvermittlerges. vom 2. Juni 1910). Versagungsgrund ist begründete Besorgnis persönlicher oder geschäftlicher Unzuverlässigkeit oder befriedigtes Bedürfnis, insbesondere durch Vorhandensein eines gemeinnützigen Arbeitsnachweises. Den Stellenvermittlern sind eine Reihe von Gewerben zum Mitbetrieb verboten.

7. Pfandleiher und Pfandvermittler bedürfen der Konzession (§ 34 GewO.); zu ersteren gehören auch die Mobilienaufkäufer, die Rückkaufsrecht gewähren. Versagungsgrund ist geschäftliche Unzuverlässigkeit und ortsstatutarisch auf Grund landesverwaltungsrechtlicher Bestimmung das befriedigte Bedürfnis.

8. Landesgesetzlich unterliegt der Konzession in allen deutschen Staaten der Gifthandel.

9. Auch das Lotsengewerbe kann landesgesetzlich der Konzessionspflicht unterstellt werden; es sind hier staatsverträgliche Abmachungen getroffen durch die Rheinschiffahrts- und die Donauschiffahrtsakte.

Die Approbation erfordert stets den Nachweis der Befähigung, der durch Bestehen einer Prüfung dargetan wird. Solche Approbationen sind nötig für:

1. Apotheker. Ihr Gewerbe besteht in der Zubereitung und dem Kleinverkauf von Arzneien. Eine Kaiserliche Verordnung vom 22. Oktober 1901 bestimmt die Zubereitungen und Stoffe, die den Apotheken vorbehalten sind. Abgesehen von dieser Scheidung ist nur der Gewerbebetrieb als „Apotheker", nicht überhaupt der Heilmittelgewerbebetrieb approbationspflichtig. Freilich kann „Apotheker" in praxi nur werden, wer die Vorschriften zu erfüllen vermag, die nach dem Vorbehalt des § 6 GewO. für Errichtung und Verlegung von Apotheken landesrechtlich getroffen werden können.

2. Approbationspflichtig ist ferner, wer sich als Arzt bezeichnen oder unter arztähnlichem Titel die Heilkunde ausüben will, oder staats- oder gemeindeseitig als Arzt anerkannt oder mit amtlichen Funktionen betraut werden soll. Die Ausübung der Heilkunde als solche, selbst Behandlung ansteckender Krankheiten ist frei.

3. Hebammen bedürfen eines Prüfungszeugnisses, dessen Erteilung landesgesetzlich geregelt ist; es gilt daher nur für den betreffenden Staatsbezirk. Die Landesrechte haben oft noch weitere Beschränkungen des Hebammenberufs eingeführt.

4. Seeschiffer, Seesteuerleute, Maschinisten der Seedampfschiffe und Lotsen bedürfen des Befähigungszeugnisses nach § 31 GewO., auch wenn sie das Gewerbe nicht selbständig ausüben. Weiter schreibt die Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 vor, daß jeder Schiffsmann eines Seefahrtsbuches bedarf und kein Deutscher vor 14. Lebensjahre zum Schiffsdienst zugelassen wird. Der Umfang der Gewerbebefugnisse der Seeschiffer und Steuerleute ist nach Größe der Fahrt und Charakter des Fahrzeuges abgestuft. Es wird Küstenfahrt, kleine Fahrt (Ostsee, Nordsee bis 61 Breitengrad und Ärmelkanal) und große (Ozean) Fahrt unterschieden. Auch bei den Maschinisten werden 4 Klassen unterschieden, die sich in der Hauptsache nach der größeren zurückgelegten Dienstzeit abstufen. Für Binnenschiffahrt ist nach dem Binnenschiffahrtsges. vom 15. Juni 1895 der Bundesrat befugt, Bestimmungen über den Befähigungsnachweis zu treffen, bezüglich der Schiffahrt auf Seen ohne schiffbare Verbindung mit einer anderen Wasserstraße die Landesregierung. Das Gleiche gilt nach dem Flößereiges. vom 15. Juni 1895 für die Floßführer. Es ist aber Bedürfnis nach letzteren Bestimmungen noch nicht hervorgetreten.

5. Der Gifthandel ist gemäß dem Vorbehalt in § 34 Abs. 3 der GewO. in allen Bundesstaaten nach inhaltlich gemäß Bundesratsbeschlüssen übereinstimmenden Normen konzessionspflichtig gemacht.

6. Der gleiche Vorbehalt ist gemacht, aber noch nicht praktisch geworden für Lotsen. Seelotsen unterfallen darum landesrechtlicher Regelung, während für Binnenschiffer und Lotsen nach § 31 Abs. 3 der GewO. die besonderen auf Staatsverträgen bestehenden Anordnungen weitergelten.

7. Ferner überläßt es die GewO. der Landesgesetzgebung, ein Prüfungszeugnis (nach Art und Charakter der reichsrechtlichen) vorzuschreiben für das Hufbeschlaggewerbe; das Zeugnis hat aber Geltung für das ganze Reich.

8. Gleicher Vorbehalt besteht auch für die Markscheiderei, d. i. Vermessung und Kartierung von Bergwerken; hier bleibt jedoch mangels positiver Vorschrift der GewO. die Geltung des Prüfungszeugnisses auf den betr. Bundesstaat beschränkt.

Die Konzessionen im weiteren Sinne (Approbationen und Konzessionen im engeren Sinne) dürfen weder auf Zeit erteilt noch widerrufen werden. Mit ersterem sind jedoch nicht Fälle getroffen, in welchen die zeitliche Beschränkung in der Natur des Betriebs liegt (Baukantinen, Sommerwirtschaften usw.); auch ist es zulässig, Konzessionsbedingungen zu stellen. Eine Zurücknahme der Konzession im weiteren Sinne kann erfolgen, wenn die Unrichtigkeit der Nachweise dargetan wird, auf Grund deren die Konzessionierung erfolgte, oder wenn dem Inhaber die bürgerlichen Ehrenrechte aberkannt sind, auf Dauer dieses Verlustes, oder wenn aus dem Gebaren des Konzessionsinhabers der Mangel derjenigen Eigenschaften klar erhellt, welche bei Konzessionierung vorausgesetzt werden mußten. (§ 53 GewO).

Gegen Versagung der Konzessionierung im weiteren Sinne und gegen die Zurücknahme ist das Rekursverfahren zulässig (siehe unten).

§ 10. Es gibt eine nicht unbeträchtliche Anzahl von Gewerben, welche für jedermann freigegeben sind, jedoch unter gewissen Voraussetzungen der behördlichen Verbietung unterliegen. Das Verbot erstreckt sich auf das ganze Reich und auf unbestimmte Zeit. Die Wiedereröffnung des Betriebes kann von der Landeszentralbehörde oder einer von ihr zu bestimmenden Behörde gestattet werden, wenn seit der rechtskräftigen Verbietung 1 Jahr verstrichen ist. Niemand hat ein Recht, die Gestattung zu verlangen; die Prüfung hierüber untersteht nur dem behördlichen Ermessen. Alle der Untersagungsmöglichkeit unterfallenden Gewerbe unterliegen einer besonderen Anzeigepflicht. Die Voraussetzungen, unter denen das polizeiliche Verbietungsrecht Platz greift, sind verschieden normiert.

I. Geschäftliche Unzuverlässigkeit rechtfertigt die gewerbepolizeiliche Untersagung bei Tanz-, Turn- und Schwimm-Unterricht, sowie Badeanstalten; beim Handel mit lebenden Vögeln; bei Groß- oder Kleinhandel mit gebrauchten Kleidern, Betten oder Wäschestücken (Trödel, nicht Antiquitätenhandel); bei Kleinhandel mit altem Metallgerät, Metallbruch und dergleichen; mit Garnabfällen oder Dräumen (Endstückchen der Webestoffe) von Seide, Wolle, Baumwolle oder Leinen; bei Handel mit Dynamit und anderen Sprengstoffen; mit Losen von Lotterien und Ausspielungen oder mit Bezugs- und Anteilscheinen auf solche Lose; bei der Besorgung fremder Rechtsangelegenheiten und bei Behörden wahrzunehmender Geschäfte, insbesondere der Abfassung darauf bezüglicher Aufsätze; bei der Auskunftserteilung über Vermögensverhältnisse oder persönliche Angelegenheiten; beim Betrieb der Viehverstellung, das heißt dem Viehhandel, bei dem ein schlecht genährtes oder vom Kalben und Milchertrag noch weit entferntes Stück Vieh zu Geld angeschlagen und mit der Bedingung dem Bauer übergeben wird, daß es ihm bis zu dem nutzbringenden Zeitpunkt ohne Anzahlung im Stall stehen bleibt, und daß mit Eintritt des Zeitpunktes der angeschlagene Wert geteilt und die Hälfte vom Bauer als Kaufgeld entrichtet wird; beim Viehhandel und dem Handel mit ländlichen Grundstücken; bei der Vermittlung von Immobilienverträgen, bei der Heiratsvermittlung und Darlehnsvermittlung; bei der Versteigerung fremder Sachen, wobei jedoch Grundstücksversteigerung nur von Auktionatoren vorgenommen werden dürfen, welche von den dazu befugten Behörden oder Korporationen angestellt sind; beim Betrieb der Bauunternehmer und Bauleiter, sowie beim Betrieb der einzelnen Zweige des Baugewerbes; in den letzteren Fällen muß der Verbietung die Anhörung von Sachverständigen vorausgehen. Sie darf sich nicht richten gegen Personen, die das Zeugnis über Bestehen einer Prüfung für den höheren oder mittleren bautechnischen Staatsdienst oder das Prüfungs- oder Reifezeugnis einer staatlichen oder gleich gestellten baugewerblichen Fachschule besitzen oder Diplomingenieure sind, auch nicht gegen geprüfte Maurer, Zimmerer oder Steinmetze oder sonstige Fachmeister des Baugewerbes. Auch können die unteren Verwaltungsbehörden bei solchen Bauten, zu deren sachgemäßer Ausführung eine höhere praktische Erfahrung oder technische Vorbildung erforderlich ist, im Einzelfalle die Ausführung oder Leitung des Baues durch bestimmte Personen untersagen, wenn diese für den einzelnen Bau ungeeignet sind (§ 53a GewO.).

II. Der Handel mit solchen Drogen und chemischen Präparaten, welche zu Heilzwecken dienen ist zu untersagen, wenn dabei Leben und Gesundheit von Menschen nachweislich gefährdet erscheinen.

III. Es kann der Kleinhandel mit Bier untersagt werden, wenn der Gewerbetreibende

mindestens zweimal wegen Zuwiderhandlung gegen die für die Gast- und Schankwirtschaft oder den Kleinhandel mit Branntwein oder Spiritus erlassenen Bestimmungen bestraft worden ist.

Endlich ist die Regelung des Schornsteinfegergewerbes praktisch insofern gänzlich der landesgesetzlichen Regelung überlassen, als § 39 der GewO. die Einrichtung von Kehrbezirken gestattet.

Der Regelung durch die Ortspolizeibehörde unterliegen nach § 37 GewO. ebenfalls im vollen Umfange die Unterhaltung des öffentlichen Verkehrs innerhalb der Orte durch Wagen aller Art, Gondeln, Sänften, Pferde und andere Transportmittel, sowie das Anbieten persönlicher Dienste auf öffentlichen Straßen oder Plätzen durch Dienstmänner, Führer, Träger usw.

Gewisse Betriebsformen können bestimmten Kategorien von Personen mangels gesundheitlicher Eigenschaften oder aus Gründen der Sittlichkeit untersagt werden, so durch Gemeindebeschluß oder Anordnung der höheren Verwaltungsbehörde, der ambulante Gewerbebetrieb mit land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnissen owie Wochenmarktsartikeln den abschreckend Kranken oder Entstellten, sowie den mit ansteckender Krankheit behafteten Personen, den unter Polizeiaufsicht stehenden, ferner den wegen gewisser strafbarer Handlungen verurteilten oder wegen ihres Leumundes übel berüchtigten Personen. Ferner Minderjährigen nach Sonnenuntergang. Ebenso Weiblichen von Haus zu Haus. Die im ersten Satz genannten Beschränkungen gelten nach § 57 GewO. ohne weiteres für den Gewerbebetrieb im Umherziehen.

§ 11. Nicht rechtlich, aber praktisch zu einer Beschränkung der gewerblichen Tätigkeit anderer führt bei an und für sich freien Gewerben, deren gewissenhaften Betrieb der Staat sichern will, die Ausstattung einer Anzahl der gleichen Gewerbetreibenden mit öffentlicher Glaubwürdigkeit durch *Beeidigung oder öffentliche Anstellung*. Es handelt sich dabei nicht um Staatsbeamte, sondern um Gewerbetreibende, die auf eigene Rechnung dem Publikum dienen und nur in disziplinarischer Hinsicht eine beamtenähnliche Stellung einnehmen. Natürlich kann die Anstellung auch auf Zeit oder Widerruf erfolgen, die Zurücknahme aber nur unter denselben Voraussetzungen wie bei Konzessionen in weiterem Sinne. Die Beschränkung anderer Gewerbetreibender gleicher Art kommt besonders darin zum Ausdruck, daß die Gesetzgebung gewisse verantwortungsvolle Betätigungen nur durch Personen oben erwähnter Art geschehen läßt, so § 383 BGB. die öffentliche Versteigerung neben Beamten nur durch einen öffentlich angestellten Versteigerer, oder daß sie nur den Handlungen solcher angestellter Personen besondere rechtliche Wirkungen folgen läßt. Gewerbetreibende dieser Art sind: die Feldmesser, Auktionatoren, Bücherrevisoren; Personen, welche den Feingehalt edler Metalle feststellen (RG. vom 16. Juli 1884); Gewerbetreibende, welche die Beschaffenheit, Menge oder richtige Verpackung von Waren feststellen (z. B. die Güterbestätiger, Schaffner (nicht Schaffer), Wäger, Messer, d. h. Getreide-, Kohlen-, Holzmesser und ähnl., Bracker (die sich mit dem Bracken = Aussondern von Waren, besonders Vieh befassen), Schauer (z. B. Lebensmitteluntersucher, nicht aber Fleischbeschauer, da diese nach dem Schlachtvieh- und Fleischbeschaugef. vom 3. Juni 1900 § 1 Beamte sind; die im BGB. (§ 385 und 1221) genannten, öffentlich ermächtigten Handelsmäkler und die nach § 729 HGB. ein für allemal bestellten Dispacheure, die bei großer Havarie den Schaden auf Schiff, Fracht und Ladung angemessen zu verteilen haben); Schauer im anderen Sinn = Entlader von Schiffen, Stauer = Belader von Schiffen und ähnliche.

III. Die Ausübung des Gewerbebetriebs.

A. Rechtsbestimmungen zur Sicherung der Verfügung über die erforderlichen Sachen.

1. Sachen, *mit* denen das Gewerbe betrieben wird.

§ 12. Zum Gewerbebetrieb dienen in erster Linie die Sachen, mittels deren die gewerbliche Tätigkeit entfaltet wird, seien sie nur bewegliche, wie die Werkzeuge, oder unbewegliche, wie die Werkstätten, körperliche oder unkörperliche (elektrische Kraft, Kohlensäure, Gas usw.).

Wenn einem Gewerbetreibenden die erforderliche Ausstattung mit diesen Dingen entzogen wird, so kann er sein Gewerbe nicht betreiben; er kann nicht arbeiten, nicht verdienen.

Es ist daher volkswirtschaftlich durchaus richtig, wenn die Gewerbetreibenden im Besitz dieser Ausstattung geschützt werden. Dies geschieht durch § 811 der Zivilprozeßordnung der u. a. bestimmt, daß bei Handwerkern, gewerblichen Arbeitern und anderen Personen, welche aus Handarbeit oder sonstigen persönlichen Leistungen ihren Erwerb ziehen, die zur persönlichen Fortsetzung der Erwerbstätigkeit unentbehrlichen Gegenstände der Pfändung nicht unterworfen sind. Anderseits ist zum Betrieb des Gewerbes durchaus nicht Eigentum an den Werkzeugen Rohstoffen usw. erforderlich. Das Privateigentum an den Produktionsmitteln hat nicht die Bedeutung, die ihm das Erfurter Programm der Sozialdemokratie zuschreibt. Umgekehrt genügt aber auch das privatrechtliche Eigentum an den Werkzeugen, Maschinen und Räumen nicht, da in einer Anzahl von Fällen zu der privatrechtlichen Möglichkeit der Verfügung über die dem Gewerbebetrieb dienenden Sachen die öffentlich rechtliche Erlaubnis treten muß. Das gilt vor allem, wo zum Gewerbebetriebe dauernde Anlagen errichtet werden müssen, die nach der Lage, der Beschaffenheit, der Betriebsstärke zu Belästigung enoder Gefahren für die Nachbarschaft oder das Publikum führen können. Für sie bedarf es besonderer Genehmigung (§ 16 der Gewerbeordnung). Ebenso kann wegen überwiegender Nachteile und Gefahren für die Allgemeinheit die Weiterbenutzung jeder gewerblichen Anlage untersagt werden (§ 51 GewO.); der Besitzer muß Entschädigung erhalten. Der Rechtsweg steht offen. Diese Bestimmung des § 51 GewO. bezieht sich auf Anlagen, gegen die zunächst von Gesetzes- und Polizeiwegen nichts einzuwenden war; denn letzteren Falles kann die Polizei das Erforderliche, wo nötig, die Einstellung des Betriebs verfügen, ohne daß eine Entschädigungspflicht eintritt. Weiter ist auch ohne „überwiegende Nachteile" landesgesetzlich möglich, die fernere Benutzung bestehender und die Anlage neuer Privatschlächtereien in solchen Orten zu untersagen, für welche öffentliche Schlachthäuser in genügendem Umfange vorhanden sind oder errichtet werden (§ 23 Abs. 2 GewO.). Ortsgesetzlich können bestimmte Anlagen aus einzelnen Ortsteilen ausgeschlossen werden, wofern nur die Bauordnung andere Ortsteile, sog. Fabrikviertel für diese erschließt. Es dürfen ferner nach § 27 der GewO. solche Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem Geräusch verbunden ist, nicht dort errichtet oder dahin verlegt werden, wo in der Nähe Kirchen, Schulen oder andere öffentliche Gebäude, Krankenhäuser oder Heilanstalten vorhanden sind, deren bestimmungsmäßige Benutzung durch den dortigen Betrieb eine erhebliche Störung erleiden würde. Auch hier bleibt ohne Rücksicht auf den Standort ein allgemeinpolizeiliches Einschreiten möglich, wenn das Geräusch eine Gefährdung des Publikums mit sich bringt. Daneben kann unabhängig von dem Standpunkt der Polizei der nachbarliche Anspruch auf Beseitigung eigentumsstörender Einwirkungen nach §§ 906, 907 BGB. im Zivilklagewege verfolgt werden.

Die genehmigungsbedürftigen Gewerbsanlagen sind in § 16 GewO. und den zur Ergänzung vorbehaltenen Bundesratsvorschriften einzeln aufgeführt. Das Konzessionsverfahren beginnt mit der öffentlichen Bekanntmachung des Antrags, setzt sich fort in einem behördlichen Prüfungsverfahren, in welchem den Interessenten Gelegenheit zu Einwendungen gegeben wird, und schließt mit der Erteilung eines schriftlichen Bescheids, der versagen oder genehmigen kann; letzterenfalls meist unter Bedingungen, die sich nicht nur auf die Anlage an sich, sondern auch auf die Betriebsführung erstrecken können. Für dieses Genehmigungsverfahren, das der landesgesetzlichen Regelung unterfällt, hat die GewO. in § 21 gewisse Garantien dahin vorgeschrieben, daß in erster oder zweiter Instanz die Entscheidung kollegial zu erfolgen hat und zwar in öffentlicher Sitzung, und daß jeder Einwandsgegner wie der Antragsteller als Partei zu behandeln ist. Die Wahrung des Betriebsgeheimnisses von seiten der im Verfahren zugezogenen Sachverständigen sichert § 21 a GewO.

Der besonderen Genehmigung bedürfen ferner nach § 24 GewO. die Dampfkessel, und zwar bewegliche wie unbewegliche. Zum Unterschied vom Genehmigungsverfahren für die Anlagen des § 16 kennt bei Dampfkesseln das Verfahren weder ein Aufgebot noch das Gehör der interessierten Nachbarn, sondern beschränkt sich auf die behördliche Prüfung und den Bescheid. Vor Inbetriebsetzung des Dampfkessels hat eine Abnahmeprüfung stattzufinden.

Konzessionspflichtig sind ferner die Neuanlagen für Wassertriebwerke, für die neben den reichsrechtlichen Vorschriften der GewO. den landesrechtlichen Bestimmungen noch ausdrückliche Geltung durch § 23 GewO. gesichert ist.

Nicht mehr konzessionspflichtig sind jetzt die Windmühlen, doch hat § 38 GewO. den höheren Verwaltungsbehörden die Befugnis gegeben, über die Entfernung, welche bei Errichtung von durch Wind bewegten Triebwerken von benachbarten fremden Grundstücken und von öffentlichen Wegen innezuhalten ist, durch Polizeiverordnung Bestimmung zu treffen.

Die Konzession wird bei den genehmigungspflichtigen Anlagen „für die Anlagen" erteilt, so daß ein Besitzwechsel einflußlos ist, während Änderungen der Betriebsstätte oder wesentliche Veränderungen in der Betriebsführung allerdings eine neue Genehmigung erfordern, wobei im Falle des § 16 das Aufgebot unterbleiben kann, wenn eine Mehrung der Nachteile, Gefahren und Belästigungen ausgeschlossen erscheint.

2. Sachen, an denen das Gewerbe betrieben wird.

§ 13. Für die Ausübung des Gewerbebetriebs ist eine zahllose Menge von Bestimmungen getroffen, die namentlich im Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ergangen sind. Diese Normen enthalten, richtig betrachtet, keine Einschränkungen der Gewerbefreiheit, weil es bei dem Zusammenleben der Menschen eine absolute Freiheit des Handelns auf keinem Gebiete geben kann. Sofern aber jedermann zum Gewerbe zugelassen ist, ist volle Gewerbefreiheit auch dann gegeben, wenn die für Ausübung des Gewerbebetriebes geltenden Vorschriften bis zu solcher Strenge vorschreiten, daß sie im Einzelfalle einen Gewerbebetrieb tatsächlich unmöglich machen. Solche Beschränkungen des Betriebes sind strenger, je nachdem es sich um stehenden oder um Gewerbebetrieb im Umherziehen bzw. ambulanten Gewerbebetrieb und auch Marktverkehr handelt. Unter den Begriff des stehenden Gewerbebetriebes fallen alle Betriebsformen, die nicht Gewerbebetrieb im Umherziehen, d. h. vom Wohn- oder Geschäftsort losgelöster Betrieb, ambulanter Gewerbebetrieb, d. h. vom Geschäftslokal losgelöster Betrieb am Wohn- oder Geschäftsorte oder Marktverkehr sind; unter letzteren versteht man den auf eine mit obrigkeitlicher Ermächtigung zur Zusammenführung von Verkäufern und Käufern beweglicher Sachen für bestimmte Zeiten und Orte veranstaltete Einrichtung beschränkten Verkehr.

Umfangreichere Vorschriften, die die Ausübung des stehenden Gewerbes beschränken, bestehen z. B. im Preßgewerbe nach dem Reichspreßgesetz vom 7. Mai 1874. Seit Beseitigung der Zensur für Preßerzeugnisse können freilich keine vorbeugenden, sondern nur Gegenmaßregeln bei Verfehlungen gegen die Strafgesetze ergriffen werden; diese dienen dem Zwecke der Strafrechtsverfolgung und der Verhinderung künftiger Verfehlungen. Insbesondere gehört hierher die Benennung des Druckers und Verlegers auf den Drucksachen und bei periodischen Druckschriften die Benennung des verantwortlichen Redakteurs. Auch der Zwang zur Aufnahme von Berichtigungen nach § 11 des Preßgesetzes fällt hierunter. Besonders geregelt ist landesgesetzlich das Plakatwesen. Die gewerbsmäßige Druckschriftenverteilung erfordert einen Legitimationsschein, und vom Feilbieten und Aufsuchen von Bestellungen im Umherziehen sind sittenverderbliche Preßerzeugnisse ausgeschlossen.

Weiter ist die Herstellung von Bargeld dem Gewerbe entzogen.

Nach dem Sprengstoffgesetz vom 9. Juli 1884 ist die Herstellung von Sprengstoffen nur mit polizeilicher Genehmigung zulässig, ebenso der Besitz und Vertrieb.

Das Nahrungsmittelgesetz vom 14. Mai 1879 gibt dem Kaiser das Recht, zu verordnen, daß Gegenstände nicht gewerbsmäßig hergestellt, verkauft oder feilgehalten werden dürfen, welche der Fälschung von Nahrungs- oder Genußmitteln zu dienen bestimmt sind. Eß-, Trink- und Kochgeschirre müssen gesundheitsunschädlich hergestellt werden.

Weitere wichtige Bestimmungen hinsichtlich des Verbots des Verkaufs von Tieren, die an bestimmten Krankheiten leiden, und von deren Fleisch, enthält das Schlachtvieh- und Fleischbeschaugesetz vom 3. Juni 1900 und dessen umfassende Ausführungsbestimmungen.

Hinsichtlich der Sachen, an denen das Gewerbe betrieben wird, besteht für den ambulanten Gewerbebetrieb die Vorschrift, daß Gegenstände, welche von dem Ankauf oder Feilbieten im Umherziehen ausgeschlossen sind, auch am Wohn- oder Niederlassungsort nicht feilgeboten oder zum Wiederverkauf angekauft werden dürfen, eine Ausnahme besteht für Bier und Wein in Fässern und Flaschen. Das Feilbieten geistiger Getränke zum Verkauf auf der

Stelle bei Volksfesten, Jahrmärkten, Truppenmanövern und dergleichen kann ortspolizeilich gestattet werden. Weitere Ausnahmen ist nur die Landesregierung zu bestimmen befugt. Der Ausschank geistiger Getränke durch einen konzessionierten Gast- und Schankwirt zum Genuß auf der Stelle ist frei. Übrigens kann die höhere Verwaltungsbehörde nach Anhörung der Gemeindebehörde oder Beschluß der Gemeindebehörde mit Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bestimmen, daß die Personen, die im ambulanten Betrieb Waren feilbieten, Waren bei anderen Personen als Kaufleute oder Produzenten zum Wiederverkauf ankaufen, Warenbestellungen bei Privaten aufsuchen oder nicht landesgebräuchliche Leistungen gewerblicher Art anbieten, einer Erlaubnis bedürfen, die rechtlich analog dem Wandergewerbeschein behandelt ist. Solche Erlaubnispflichtigkeit kann indessen nicht begründet werden für land- und forstwirtschaftliche Rohprodukte und Gegenstände des Wochenmarktverkehrs, sowie für Druckschriften, die von Haus zu Haus feilgeboten werden, endlich für Waren, welche nicht als Probe oder Muster, sondern wegen des hohen Wertes als Verkaufsobjekt im Wandergewerbe mitgeführt werden dürfen.

Beschränkungen weiteren Umfanges hinsichtlich der Sachen, an denen das Gewerbe betrieben wird, bestehen für den Betrieb im Umherziehen. Es sind in § 56 Abs. 2 GewO. eine Reihe von Waren aufgezählt, die vom Ankauf oder Feilbieten im Umherziehen schlechthin ausgeschlossen sind. Weiter sind vom Feilbieten und Aufsuchen von Bestellungen im Umherziehen sittenverderbliche Druckschriften ausgeschlossen, ferner solche, die mittels Zusicherung von Prämien oder Gewinnen vertrieben werden oder in Lieferungen erscheinen, ohne daß der Gesamtpreis auf jeder einzelnen Lieferung an einer in die Augen fallenden Stelle bestimmt verzeichnet ist; wer aber Druckschriften vertreibt, hat ein behördlich genehmigtes Verzeichnis derselben mitzuführen. Wie hinsichtlich einzelner Sachen, so besteht auch hinsichtlich gewisser Leistungen das Verbot der wandergewerblichen Betriebsform, so für die Ausübung der Heilkunde Nichtapprobierter, das Aufsuchen sowie die Vermittlung von Darlehnsgeschäften und von Rückkaufsgeschäften ohne vorgängige Bestellungen, das Aufsuchen von Bestellungen auf Staats- und sonstige Wertpapiere, Lotterielose und Bezugs- und Anteilscheine auf Wertpapiere und Lotterielose; endlich nach Anordnung der Landesregierung das Deckenlassen von Zuchthengsten.

Wer Wandergewerbe dergestalt treibt, daß er Waren feilbietet, gewerbliche Leistungen anbietet und Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralische Vorstellungen oder sonstige Lustbarkeiten ohne höheres Interesse der Kunst oder Wissenschaft darbietet, bedarf eines Wandergewerbescheins. Reichsgesetzlich (§ 59 GO.) bestehen für selbstgewonnene Rohprodukte, selbstverfertigte Waren innerhalb eines Umkreises bis 15 km, landesbräuchlich zu Wasser angefahrene eigene Erzeugnisse oder Waren und die bei Festen und Truppenzusammenziehung oder außergewöhnlicher Gelegenheit ortspolizeilich bestimmte Waren Ausnahmen; letztere kann das Landesrecht erweitern. Der Schein für Musikdarbietungen ist außerdem bei befriedigtem Bedürfnis zu versagen. Daneben bestehen instruktionelle und fakultative Versagungsgründe (§§ 57 a und 57 b GewO.). Der Schein wird für die Person, bei Vereinigung von Gewerbetreibenden (Musikkapellen, Theatergesellschaften usw.) kollektiv immer auf ein Jahr erteilt.

Besonders, nämlich als eine Unterart des stehenden Gewerbebetriebs ist behandelt das Aufkaufen von Waren und das Aufsuchen von Warenbestellungen von Gewerbetreibenden oder ein stehendes Gewerbe betreibenden Handelsagenten bei Kaufleuten, Produzenten oder in offenen Verkaufsstellen (§ 44 GewO.). Die aufgekauften Waren dürfen nur zur Beförderung nach dem Bestimmungsort mitgeführt werden; von den zur Bestellung aufgesuchten Waren dürfen nur Proben und Muster mitgeführt werden. Auch darf das Aufsuchen der Bestellungen nicht bei Privaten gemäß § 44 Abs. 3 der GewO. erfolgen. Ausnahmen kann der Bundesrat bestimmen. Die ganze Art der Ausübung erscheint äußerlich als Wandergewerbebetrieb, doch ist nur eine Legitimationskarte erforderlich, hinsichtlich deren die gleichen Versagungsgründe wie beim Wandergewerbeschein gelten. Einer solchen Legitimationskarte bedürfen aber diejenigen Gewerbetreibenden nicht, welche durch die in den Zollvereins- oder Handelsverträgen vorgesehene Gewerbelegitimationskarte bereits legitimiert sind. Praktisch besteht der wichtigste Unterschied zwischen Gewerbelegitimations- und der Legitimationskarte darin, daß erstere zum Betrieb außerhalb des Reichs im Gebiet des Zollvereins und in solchen Staaten berechtigt,

mit welchen darüber Verträge bestehen, während die Legitimationskarte nur für die im Inland domizilierten Geschäfte und innerhalb des Inlands gilt.

B. Rechtsbestimmungen für Betriebsführung und Lieferung.

1. Anzeigepflicht.

§ 14. Wer den selbständigen Betrieb eines stehenden Gewerbes anfängt, muß der zuständigen Behörde Anzeige davon machen. Diese Verpflichtung besteht für jeden selbständigen Gewerbetreibenden und für jede Betriebsgemeinde. Auch dem zum Wandergewerbebetrieb Berechtigten liegt diese Anzeigepflicht ob. Außerdem sind noch besondere Anzeigepflichten für Feuerversicherungsagenten und für das Preßgewerbe in § 14 Abs. 2 GewO. festgesetzt; die Feuerversicherungsagenten haben sogar eine Abmeldepflicht. Sowohl reichs- wie landesrechtlich bestehen weitere Meldepflichten, welche aus polizeilichen Gründen oder auf steuerlichem Gebiet eingeführt sind. So muß reichsrechtlich die Errichtung oder Verlegung solcher Anlagen, deren Betrieb mit ungewöhnlichem Geräusch verbunden ist, der Ortspolizei angezeigt werden; ferner ist neben der Anzeige nach § 14 eine besondere Anzeige von den Gewerbetreibenden der in § 35 GewO. genannten, dem polizeilichen Verbietungsrecht unterliegenden Gewerbe vorgeschrieben. Steuerliche Anzeigepflichten bestehen z. B. für Brauereien, Zuckerfabriken, Spielkartenfabriken, Brennereien, Salzwerke und Tabakpflanzungen. Landesrechtlich kommen solche besondere Anmeldepflichten vereinzelt vor, die landesrechtliche Gewerbesteuerpflicht kennt jedoch meist einen besonderen Anmeldezwang nicht, legt vielmehr die nach § 14 GewO. geführten Register zugrunde.

Gewerbetreibende, die einen offenen Laden haben oder Gast- oder Schankwirtschaft betreiben, sind verpflichtet, ihren Familiennamen mit mindestens einem ausgeschriebenen Vornamen an der Außenseite oder am Eingange des Ladens oder der Wirtschaft in deutlich lesbarer Schrift anzubringen. Das Firmenrecht der Kaufleute wird dadurch nicht berührt, nur müssen die Firmeninhaber noch die Firma in der gleichen Weise anbringen; die Firmenanbringung genügt, wenn die Bezeichnung identisch ist mit dem korrekten Familien- und Vornamen. Sind mehr als zwei Gewerbetreibende vorhanden, so genügt die Namenangabe von zweien mit einem das Vorhandensein Weiterbeteiligter andeutenden Zusatz. Die Polizei kann aber im Einzelfall die Angabe der Namen aller Beteiligten anordnen.

2. Beobachtung der Gesetze über Auswahl der Rohstoffe, Arbeitsmethoden usw.

§ 15. Für die Betriebsführung bestehen ferner eine Menge von Vorschriften aus allgemeinen polizeilichen Gründen, so namentlich für die Nahrungsmittelgewerbe auf Grund des NG. vom 14. Mai 1879, betreffend den Verkehr mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen. So wird neben dem Herstellen auch das Verkaufen und Feilhalten von Fälschungsmitteln der Verbietungsmöglichkeit durch Kaiserliche Verordnung unterworfen. Für die Herstellung von Eß-, Trink- und Kochgeschirren werden bestimmte, namentlich zu stark bleihaltige Metallegierungen verboten. Ebenso Formen, die zu einer Gesundheitsschädigung oder Zerstörung führen können. Alle Herstellungsmethoden der Nahrungs- und Genußmittel, die gesundheitsschädlich sind, sind verboten, insbesondere die Zusetzung gesundheitsschädlicher Farben und Stoffe. Wegen der Behandlung des Fleisches sind ganz detaillierte Vorschriften in den zum Schlachtvieh- und Fleischbeschaugesetz ergangenen Ausführungsbestimmungen enthalten. Weitere Vorschriften hinsichtlich der Betriebsführung enthält das Gesetz vom 7. April 1909, betreffend den Verkehr mit Wein, weinhaltigen uno weinähnlichen Getränken. Diese Vorschriften gehen in ihren Zwecken weiter als das Nahrungsmittelgesetz, indem sie das Publikum nicht nur gegen Gesundheitsbeschädigung, sondern auch gegen Täuschung und Überteuerung dadurch schützen, daß sie das gewerbsmäßige Herstellen, Feilhalten und Verkaufen von Wein oder Schaumwein verbieten, wenn er Zuckerwasser oder künstlichen Süßstoffzusatz hat oder mit Säure oder Obstwein oder ähnlichen Stoffen vermischt worden ist. Noch strengere Vorschriften sind für den Schaumwein getroffen; auf gleichem Gebiete bewegt sich das Gesetz vom 15. Juni

1897, betreffend den Verkehr mit Butter, Käse, Schmalz und deren Ersatzmitteln (Margarinegesetz). Hier wird der Hauptwert darauf gelegt, jegliche Verwechslung von Naturbutter, Käse und Fett mit den Ersatzmitteln zu vermeiden, zu welchem Zweck insbesondere die Herstellungs-, Pack- und Verkaufsräume getrennt zu halten sind. Auch in der Zuckerindustrie wurden aus gleichen Gründen zahlreiche Fabrikations- und Vertriebsvorschriften für künstliche Süßstoffe durch das Gesetz vom 7. Juli 1902 vorgesehen.

Noch weiter gehenden Beschränkungen unterliegt die Herstellung und der Vertrieb von Arzneien und Giften nach Maßgabe der hierüber erlassenen Verordnungen.

3. Vorschriften über die Art des Geschäftsbetriebs.

§ 16. Die Betriebsvorschriften können sogar so weit gehen, daß sie bestimmte Absatzformen verbieten oder den Geschäftsabschluß mit bestimmten Konsumenten untersagen. So ist z. B. der Gewerbebetrieb im Umherziehen für alle Waren verboten, wenn sie durch Teilzahlung mit Eigentumsvorbehalt oder durch Glücksspiel (Ausspielungen oder Lotterie) vertrieben werden. Ferner kann eine Polizeiverordnung die Abgabe geistiger Getränke an Schüler, jugendliche Personen oder Trunkenbolde verbieten.

Überhaupt ist das Schankwirtschaftsgewerbe, das leicht mißbrauchlich ausgeübt werden kann, zahlreichen Betriebsvorschriften unterworfen. Hierher gehört z. B. das Gesetz über den Rauminhalt der Schankgefäße, ferner die aus § 365 des Strafgesetzbuches hervorgehende behördliche Befugnis zur Festsetzung der Polizeistunde, d. h. einer Zeit, während welcher, um der allgemeinen Nachtruhe willen, das Gewerbe überhaupt nicht betrieben werden darf. Die Polizeistunde kann verschieden für die einzelnen Lokale geregelt sein, sie besteht aber nicht für geschlossene Gesellschaften.

Zu den wichtigsten Betriebsvorschriften gehören die Bestimmungen über den Ladenschluß und die Sonntagsruhe. Das heutige Gewerberecht unterscheidet zwischen gesetzlichem und fakultativem Ladenschluß. Offene Verkaufsstellen müssen von 9 Uhr abends bis 5 Uhr morgens für den geschäftlichen Verkehr geschlossen sein. Ausnahmen bestehen nur für unvorhergesehene Notfälle, für höchstens 40 ortspolizeilich bestimmte Tage bis spätestens 10 Uhr und nach näherer Bestimmung der höheren Verwaltungsbehörde für Städte unter 2000 Einwohnern und Dörfer, wenn der Geschäftsverkehr sich vornehmlich auf einzelne Wochentage oder einzelne Tagesstunden beschränkt. Unter fakultativem Ladenschluß versteht man die der höheren Verwaltungsbehörde unter gewissen Voraussetzungen ermöglichte Früherlegung der Ladenschlußzeit. Auf Antrag von mindestens zwei Dritteln der beteiligten Geschäftsinhaber kann nämlich für eine Gemeinde oder mehrere örtlich unmittelbar zusammenhängende Gemeinden nach Anhörung der Gemeindebehörden für alle oder einzelne Geschäftszweige angeordnet werden, daß die offenen Verkaufsstellen während des ganzen Jahres oder auch nur während bestimmter Zeiträume auch von 8—9 Uhr abends und zwischen 5 und 7 Uhr morgens für den geschäftlichen Verkehr geschlossen sein müssen. Auf Antrag von mindestens einem Drittel muß die höhere Verwaltungsbehörde die beteiligten Geschäftsinhaber zu einer Abstimmung über die Frage auffordern und kann, wenn zwei Drittel der Abstimmenden dafür sind, die entsprechenden Anordnungen nach freiem Ermessen treffen. Das Verfahren hinsichtlich solcher Anträge ist durch den Bundesrat (Bekanntmachung vom 5. Januar 1902) geregelt.

Die für die Betriebsführung der einzelnen Gewerbe bestehenden Vorschriften erfordern selbstverständlich eine eingehende Kontrolle, die durch die Polizeibehörden ausgeübt wird. Soweit es sich um die Durchführung der weiter unten behandelten Arbeiterschutzvorschriften handelt, ist diese Kontrolle neben den Polizeibehörden, in einigen Beziehungen aber auch ausschließlich besonderen, von der Landesregierung zu bestellenden Gewerbeaufsichtsbeamten übertragen (§ 139 b GewO.), die Jahresberichte über ihre Tätigkeit zu erstatten haben. Diese Jahresberichte oder Auszüge aus denselben sind dem Bundesrate und Reichstage vorzulegen. Die Berichte werden auf Grund einer vom Reichsamt des Innern gegebenen Anweisung seit 1900 nach einem bestimmten Schema erstattet und ermöglichen dem Reich eine weitgehende Kontrolle, besonders im Punkte des Arbeiterschutzes. Daneben werden die Gewerbeinspektoren zur Prüfung und Überwachung der genehmigungspflichtigen Anlagen herangezogen.

4. Wahrung des Berufsgeheimnisses.

§ 17. Soweit die Polizei die Gewerbeaufsicht übt, ist der Gewerbetreibende durch die allgemeine Pflicht zur Wahrung des Dienstgeheimnisses vor Offenbarung seiner Berufs- und Betriebsgeheimnisse geschützt. Die Gewerbeaufsichtsbeamten werden zur Geheimhaltung der amtlich zu ihrer Kenntnis gelangenden Geschäfts- und Betriebsverhältnisse der ihrer Revision unterliegenden Anlagen verpflichtet. Die Sachverständigen aber, welche im Genehmigungsverfahren Kenntnisse erhalten, haben nach § 21 a GewO. Verschwiegenheit zu beobachten und sich der Nachahmung der von dem Unternehmer geheim gehaltenen, zu ihrer Kenntnis gelangten Betriebseinrichtungen und Betriebsweisen, solange als diese Betriebsgeheimnisse sind, bei Strafe zu enthalten.

5. Lieferung gemäß Übereinkunft.

§ 18. Für die Durchführung der Arbeitsverträge, kraft deren die selbständigen Gewerbetreibenden sich zur Herstellung von Waren usw. verpflichtet haben, sind im allgemeinen die Normen des Privatrechts maßgebend, die wiederum auf das verweisen, was die Parteien hinsichtlich Art, Zeit und namentlich Preis der Lieferung vereinbart haben. Die Regelung der Lieferungsbedingnungen erscheint an sich ebenso Gegenstand freier Übereinkunft zu sein, wie die der Bedingungen, zu denen die Gehilfen des Gewerbetreibenden ihm ihre Arbeitskraft zur Verfügung stellen. Man ist indessen, namentlich in den letzten Jahren, mehr und mehr gewahr geworden, daß die Freiheit der Übereinkunft direkt schädlich sein kann. Das öffentliche Interesse ist daran beteiligt, daß der Arbeiter angemessenen Lohn erhält, denn nur vom Arbeitslohn kann er seine Verpflichtungen gegen Familie und Staat erfüllen. Das gilt aber auch vom Gewerbetreibenden, der Arbeiten an seine Auftraggeber zu liefern hat. Erhält er nicht solche Preise, daß er außer den Herstellungskosten einen Verdienst für sich erzielt, so kann er nicht bestehen, und es ändert gar nichts, daß er selbst, vielleicht um den Auftrag zu erhalten, sich zur Lieferung um jenen zu niedrigen Preis erboten hat. Es müssen also nicht allein zu niedrige Löhne, sondern auch zu billige Lieferungspreise verhütet werden. In ihrer Bekämpfung sollten Staat und Gemeinde durch entsprechende Regelung des Verdingungswesens vorangehen; wobei allerdings fraglich ist, ob zur Regelung des Verfahrens beim Ausschreiben von Lieferungen und Leistungen und zur Verhütung von Annahme unreeller Angebote im Submissions*gesetz* notwendig ist und ob ein solches zweckmäßig als Reichs- oder Landesgesetz zu erlassen wäre; die Verdingung selbst ist ja *verwaltungsrechtlich* für den größten Teil der Arbeiten und Lieferungen an Reich, Staat und Gemeinde vorgeschrieben. Dabei hat man allerdings zunächst mehr darauf Wert gelegt, die aus öffentlichen Mitteln zu zahlenden Arbeiten nnd Lieferungen möglichst billig zu erhalten, damit aber namentlich bei schwer nachzukontrollierenden Arbeiten sehr schlechte Erfahrungen gemacht. Gerade das häufige Vorkommen sog. Submissionsblüten, d. h. von Lieferungsangeboten, bei denen nicht einmal die Selbstkosten Deckung finden, hat neuerdings zur Hervorkehrung des oben erwähnten richtigen Gesichtspunktes geführt. Auf verschiedene Art werden die Gebote der Schmutzkonkurrenz auszuschalten gesucht. Richtigerweise erstrebt man übrigens eine solche Reformierung nicht nur beim staatlichen, sondern auch beim privaten Verdingungswesen.

Im übrigen bestimmen über die Qualität der zu liefernden Waren die bürgerlichrechtlichen Normen. Nur vereinzelt bestehen gewerberechtliche Vorschriften, welche Qualitäts- und Quantitätsverschleierungen vorzubeugen bestimmt sind. So kann nach § 5 des Gesetzes zur Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs vom 7. Juni 1909 der Bundesrat vorschreiben, daß im Einzelverkehr bestimmte Waren nur in vorgeschriebenen Einheiten der Zahl, der Länge und des Gewichtes, auch mit einer auf der Ware oder ihrer Aufmachung anzubringenden Angabe über Zahl, Länge oder Gewicht gewerbsmäßig verkauft oder feilgehalten werden dürfen; solche Bestimmungen sind für Garn- und Kerzenkleinhandel ergangen. Auf dem Gebiet des Nahrungsmittelwesens kann kaiserliche Verordnung das gewerbsmäßige Verkaufen und Feilhalten von Nahrungs- und Genußmitteln einer bestimmten Qualität oder unter einer der wirklichen Beschaffenheit nicht entsprechenden Bezeichnung und von Petroleum einer bestimmten Beschaffenheit verbieten. Ferner kann der Bundesrat für den Einzelverkehr mit Bier in Flaschen oder Krügen die Inhaltsangabe vorschreiben.

Schwierigkeiten hinsichtlich Einhaltung der Lieferzeit können sich durch *Streik* und *Aussperrung* ergeben. Der Streik ist die verabredete *Auflösung des Arbeitsvertrags* seitens einer Mehrheit von Arbeitern, als Druckmittel gegen ihren Arbeitgeber oder gegen andere. Das Ziel des Streiks kann sehr mannigfaltig sein: Erzielung besserer Arbeitsbedingungen, Entfernung mißliebiger Vorgesetzter, Wiedereinstellung Entlassener, Erlangung ideeller Rechte, sei es gegenüber dem eigenen Arbeitgeber, der zum Abschluß eines Tarifvertrages oder zur Bestellung eines Arbeiterausschusses gezwungen werden soll, oder gegenüber andern Arbeitgebern (die sogenannten Sympathiestreiks, deren Zweck sich darin erschöpft, einer anderen Arbeitnehmerschaft zum Sieg zu verhelfen), oder endlich gegenüber der Gesamtheit, dem Staat. Es wird gestreikt, um durch die aus der Arbeitseinstellung für die Gesamtheit erwachsenden Nachteile die Gesamtheit, d. h. den Staat, zu gesetzgeberischen Maßnahmen (z. B. Wahlreform), oder zum Einschreiten gegen mißliebige Arbeitgeber (z. B. gegen die Eisenbahnverwaltungen) zu zwingen. Auch der Umfang des Streiks gestaltet sich verschieden. Es können nur die Arbeiter einer bestimmten Kategorie oder einer bestimmten Betriebsstätte, nicht die des ganzen gewerblichen Unternehmens streiken (partielle Streiks), anderseits kann die gesamte Arbeiterschaft eines Riesenunternehmens, einer Stadt, eines Landes die Arbeitsverträge auflösen (Generalstreik). Der Streik kann unter Begehung eines Kontraktbruches erfolgen oder unter Einhaltung der gesetzlichen oder vereinbarten Kündigungsfrist. Die Rechtsfolgen zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer sind danach verschieden. Jeder Kontraktbruch, auch der durch Eintritt in den Streik vollzogene, berechtigt den Arbeitgeber zur Auflösung des Vertrages auch ohne Einhaltung der Kündigungsfrist und zur Schadensersatzforderung. Der Arbeitgeber braucht aber auch für den schon ausgeführten Teil der Arbeit keinen Lohn zu zahlen, wenn er infolge der Auflösung des Arbeitsverhältnisses kein Interesse an der Teilleistung hat. Der Streik der Arbeitnehmer stellt für den Arbeitgeber noch nicht die Unmöglichkeit der Leistung dar, weil in erster Linie die Möglichkeit, sich zu einigen, offensteht und unter Umständen auch mit anderen Hilfskräften der Betrieb fortgesetzt werden kann. Gleichwohl entstehen oft aus der gemeinschaftlichen Arbeitsniederlegung beträchtliche Nachteile, zumal dann, wenn der Abschluß anderer Arbeitsverträge für den Unternehmer mit Schwierigkeiten verbunden ist. Die Unternehmer erstreben deshalb die vertragliche Hinausschiebung aller Lieferfristen für jeden Streikfall, die sog. Streikklausel, und deren Einfügung in die Verdingungsvorschriften, wodurch sie allerdings jeder Bemühung zur Beseitigung oder sogar zur Verhütung eines Streiks enthoben würden. Fraglich ist, inwieweit die infolge eines Branchestreikes eingetretene Unmöglichkeit, Rohstoffe oder unersetzliche Betriebsmittel (Kohle) oder Werkzeuge zu erhalten, für die Unternehmer, welche die betreffenden Dinge zur Ausführung einer Arbeit gebrauchen, einen zur Hinausschiebung der Lieferung berechtigenden Grund darstellt. Sicher ist es nicht der Fall, wenn der Unternehmer in der Lage gewesen ist, jenen Streik vorauszusehen oder seine Aufhebung ohne unverhältnismäßige Opfer herbeizuführen.

Das Gegenstück zum Streik bildet die Aussperrung. Das ist die Auflösung des Arbeitsvertrags durch den Arbeitgeber, sofern sie vielen oder allen Arbeitern gegenüber und aus Gründen des wirtschaftlichen Kampfes erfolgt, d. h. mit der Absicht, die Arbeitsverträge später, nach Entscheidung dieses Kampfes wieder zu erneuern. Auch für die durch Aussperrung bewirkte Auflösung des Arbeitsvertrags gelten, ganz wie für die durch Streik bewirkte, die gewöhnlichen Rechtsregeln, und nur diese. Die Aussperrung steht zur Zeit im freien Belieben des Arbeitgebers, — trotz der daraus möglicherweise erwachsenden schweren Nachteile für die Ausgesperrten oder für die Allgemeinheit, — wenn nur die ordnungsmäßige Kündigung vorausgeht. Im Falle des Kontraktbruches kann der Arbeitnehmer den gewöhnlichen Schadensersatz fordern, wie er auch zum Rücktritt vom Vertrag berechtigt ist.

Unsere Gesetzgebung betrachtet den Streik und Aussperrung — die durch gleichzeitige Willensakte und aus denselben Motiven erfolgende Auflösung vieler Arbeitsverträge — ganz ebenso wie die Auflösung des einzelnen Arbeitsvertrags, als einen, vorbehaltlich der Bestimmungen über die Kündigungsfrist, durchaus *in der Willkür* der Vertragschließenden liegenden Akt. Daß durch diese Willkür unter Umständen die schwersten Gefahren für die Allgemeinheit entstehen können, daß also die Rechtsordnung verpflichtet wäre, sie zu beschränken, oder richtiger, die bloße Willkür in ein durch die Pflichten gegen die Allgemeinheit (Staatswohl, öffentliche

Gesundheit, öffentliche Sicherheit usw.) begrenztes Recht umzuschaffen, ist ein Gedanke, dessen sich unsere Juristen kaum bewußt sind. Die wenigen Bestimmungen des heutigen Arbeitsrechts, in denen dieser Rechtsgedanke: daß die Auflösung des Arbeitsvertrags jedenfalls dann nicht der bloßen Willkür der Vertragschließenden preisgegeben werden kann, wenn durch die willkürliche, d. h. ohne rechtlich beachtlichen Grund erfolgende — Auflösung die Allgemeinheit geschädigt wird, sich allenfalls erkennen läßt[1], erscheinen daher im besten Fall als Spezialvorschriften für einzelne Arten von Unternehmungen, wenn nicht gar als gehässige Ausnahmegesetze. Die Ausfüllung der hier bestehenden Lücke in unserem Recht — wohl des bedeutsamsten Mangels unserer gesamten Rechtsordnung — ist Aufgabe der Zukunft.

6. Der Arbeitsertrag (Unternehmergewinn und Lohn).

§ 19. Der Staat hat ein Interesse daran, daß der Gewerbetreibende Arbeit, Aufträge erhält, und daß er bei Ausführung dieser Aufträge, d. h. bei Durchführung des Arbeitsvertrags den seine Auftraggeber mit ihm geschlossen haben den Zweck des Gewerbes erreicht, d. h. einen angemessenen Gewinn erzielt. Die Schutzzölle auf im Ausland hergestellte gewerbliche Produkte haben im wesentlichen den Zweck, den inländischen Gewerbetreibenden den Abschluß von Arbeitsverträgen trotz der im Ausland vielleicht günstigeren Vorbedingungen zu ermöglichen und ihn vor ausländischer Konkurrenz zu schützen. Auch Bestimmungen über den sog. Veredelungsverkehr, welche ausländischen Halbfabrikaten den Eingang erleichtern, gehören hierher; denn sie haben den Zweck, den inländischen Gewerbetreibenden Arbeit (Aufträge zur Fertigstellung der im Ausland angefertigten Halbfabrikate) zu verschaffen.

Aber auch abgesehen von derartigen Maßnahmen, kann der Staat den Gewerbetreibenden einen angemessenen Gewinn sichern. Grundsätzlich tut er das schon dadurch, daß er den Gewerbetreibenden das Recht gibt, den Preis der Arbeit selbst zu bestimmen. Natürlich können Gewerbetreibende bestimmter Art untereinander die dem Publikum abzufordernden Preise vereinbaren und gemeinschaftlich bekanntgeben. Solche Vereinbarungen kommen in ganzen Branchen vor (Kartelle), aber auch in einzelnen örtlich zusammengefaßten Vereinigungen z. B. den freien Innungen. Im Gegensatz hierzu bestanden in früherer Zeit obrigkeitliche Festsetzungen von Minimal- oder Maximalpreisen gewerblicher Arbeiten oder Lieferungen, die sog. polizeilichen Taxen, die heute, von bestimmten Ausnahmen abgesehen, durch § 72 der GewO. beseitigt sind; sie können auch neu nicht eingeführt werden. Nur als Norm für streitige Fälle im Mangel einer Vereinbarung haben die für Bezahlung der approbierten Ärzte nach § 80 Abs. 2 GewO. von den Zentralbehörden festgesetzten Sätze zu gelten. Im übrigen aber ist der Schutz des Publikums gegen Übervorteilung auf folgende Bestimmungen beschränkt:

a) Bäcker und Backwarenverkäufer können durch Ortspolizeiverordnung verpflichtet werden, Preise und Gewicht von außen sichtbar anzuschlagen; an diese Maximalpreise sind sie gebunden (§ 73 GewO.); hiermit kann die weitere Verpflichtung verbunden werden, im Verkaufslokale eine Wage mit Gewichten (beide nach den Bestimmungen der deutschen Maß- und Gewichtsordnung geeicht) aufzustellen und das Nachwiegen zu gestatten; die Taxe ist beweglich nur nach unten; im übrigen kann sie geändert werden, da sie immer nur für polizeilich zu bestimmende Zeiträume gilt.

b) In gleicher Weise können Gastwirte und landesrechtlich auch Schankwirte ein Verzeichnis der Preise einzureichen und in den Gastzimmern anzuschlagen verpflichtet werden;

---

[1] Vgl. z. B. § 65 Abs. 1 und 2 des preuß. Berggesetzes, dessen Erweiterung durch die 1905 dem preuß. Abgeordnetenhaus von der Regierung vorgelegte Berggesetznovelle leider nicht zustande kam. Diesem Betriebszwang der Bergwerke steht gegenüber das durch § 182 der preuß. Gewerbeordnung vom 19. Januar 1845 für die Eisenbahnarbeiter geschaffene Verbot der Arbeitsniederlegung, das noch heute geltenden Rechts ist, wenigstens nach der herrschenden, in ihrer Begründung allerdings zweifelhaften Ansicht. Vergl. auch noch § 19 Abs. 2 des Reichsgesetzes über den Absatz von Kalisalzen 25. Mai 1910.

die Festsetzung ist nicht periodisch, eine Änderung jedoch erst möglich nach Anzeige an die Polizei. Bei Beschwerden von Reisenden steht der Ortspolizei eine vorläufige Entscheidung vorbehaltlich des Rechtswegs zu (§ 75 GewO.).

Weiter als diese eigenen Preisfestsetzungen der Gewerbetreibenden gehen die in der GewO. noch aufrechterhaltenen und vom Stellenvermittlergesetz vom 2. Juni 1910 als solche neueingeführten polizeilichen Taxen:

a) Die Ortspolizeibehörde kann in Übereinstimmung mit der Gemeindebehörde für Lohnbediente und andere Personen, welche auf öffentlichen Straßen und Plätzen oder in Wirtshäusern ihre Dienste anbieten, sowie für die Benutzung von Wagen, Pferden, Sänften, Gondeln und andern Transportmitteln, welche öffentlich zum Gebrauch aufgestellt sind, Taxen festsetzen, und zwar auch, wenn die Leistung über den Polizeibezirk hinausreicht (§ 76 GewO.).

b) Das gleiche kann für Bezirksschornsteinfeger geschehen (§ 77 GewO.)

c) Ebenso für Gewerbetreibende, die nach § 36 GewO. beeidigt und öffentlich angestellt sind (§ 78 GewO.).

d) Apotheker können durch Bestimmung der Zentralbehörden zur Einhaltung von Taxen verpflichtet werden (§ 80 Abs. 1 GewO.).

e) Für die Stellenvermittler aller Art werden von der Landeszentralbehörde oder den von ihr bezeichneten Behörden nach Anhörung des Trägers des öffentlichen Arbeitsnachweises, von Vertretern der Stellenvermittler, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer Taxen festgesetzt.

Auch alle zuletzt genannten Taxen sind beweglich nach unten; sie werden für unbestimmte Dauer festgesetzt.

Einen weitergehenden wirtschaftlichen Schutz der Gewerbetreibenden kennt das geltende Gewerberecht ebensowenig, wie etwa einen Schutz des Publikums in der Richtung, daß die Gewerbetreibenden gezwungen werden könnten, den Betrieb fortzusetzen, (Ausnahme hiervon höchstens der Patentausführungszwang des Reichsges. vom 6. Juni 1911). Auch gibt es keine Vorschriften, die die Konsumenten verhindern könnten, ihre Aufträge willkürlich, d. h. ohne irgendeinen in der Lieferung oder sonstigen gewerblichen Betätigung des Gewerbeunternehmers liegenden Anlaß, diesem zu entziehen. Diese Weigerung, weitere Aufträge zu erteilen oder die Drohung mit der Entziehung, um den Gewerbetreibenden zu irgendeinem Verhalten zu zwingen oder ihn zu strafen, ist vom Recht ebensowenig erfaßt wie die willkürliche Auflösung der Arbeitsverträge. Der sog. Boykott besteht aber nicht nur in solchen Drohungen und Entziehungen durch die dem Gewerbetreibenden der Absatz seiner Produkte tatsächlich unmöglich gemacht wird, sondern auch darin, daß von Arbeitnehmern dem Arbeitgeber die Erlangung gewerblicher Hilfskräfte erschwert oder überhaupt verhindert wird, oder von Arbeitgebern bestimmte Arbeitnehmer von der Arbeitsgelegenheit ausgeschlossen werden. Wie bei Streik und Aussperrung, so besteht auch beim Boykott Handlungsfreiheit, sofern nicht die Grenzen überschritten werden, welche die Durchführung nach Ursache, Form und Wirkung als Verstoß gegen die guten Sitten erscheinen lassen; die dauernde Ausschließung durch sog. schwarze Listen enthält in der Regel einen solchen Verstoß.

Auch der Entziehung von Aufträgen durch Unterbietung ist der Gewerbetreibende ausgesetzt. Die vielfachen Bestrebungen, diese Unterbietungen wenigstens für die von den Behörden ausgeschriebenen Arbeiten zu hindern (Regelung des Submissionswesens durch Gesetz) haben bisher zu einem Resultat noch nicht geführt. Nur ist im Marktwesen eine polizeiliche Regelung zulässig, welche das Abwendigmachen von Käufern durch „in den Handel fallen" verbietet. Denn der Marktverkehr, der von der Gewerbeordnung als eine eigenartige Betriebsform aufgefaßt wird, kann in bezug auf Art und Weise des Kaufs und Verkaufs durch eine die Verkehrsformen bestimmende Marktordnung geregelt werden.

C. Rechtsbestimmungen über die Erlangung der Verfügung über die zum Betrieb notwendigen Arbeitskräfte.

1. Verschiedene Arten der Arbeitskräfte.

§ 20. Während im Altertum die Erlangung gewerblicher Hilfskräfte vorwiegend im Wege der Gewalt erfolgte, indem die Dienste von persönlich Unfreien (Sklaven) kraft des Gewaltverhältnisses gefordert wurden, und während noch das Mittelalter in seiner Zunftverfassung die Lehrlinge und Gesellen als die der öffentlichen Korporation auch über das Gebiet der Gewerbsarbeit hinaus Gehorsamspflichtigen betrachtete, ist in der Neuzeit der freie Arbeitsvertrag das einzige Mittel, durch welchen der Gewerbetreibende eine Verfügung über die zum Betriebe notwendigen Arbeitskräfte erlangen kann. Das Verhältnis dieser Hilfskräfte zu dem Betriebsleiter ist sehr verschieden geordnet, je nach den Arbeiten, die von ihnen verlangt werden. Gemeinsam für alle gilt der Satz, daß sie dem Produktionsleiter zu derjenigen Leistung verpflichtet sind, zu welcher sie sich vertragsmäßig verpflichtet haben, und daß, abgesehen von ihrer Verpflichtung, nach Maßgabe des Arbeitsvertrags ihre Arbeit in den Dienst der Produktion zu stellen, eine persönliche Unterordnung unter den Produktionsleiter oder den Eigentümer der Produktionsinstrumente nicht von ihnen verlangt werden kann (vgl. § 121 GewO.). Allerdings erhält das Vertragsverhältnis seine tatsächliche Gestalt mehr als durch das bestehende Recht durch den ökonomischen Kraftunterschied, der zwischen dem Produktionsleiter und den ökonomisch schwächeren „unvermögenden" Arbeitern zu bestehen pflegt. Der Arbeiter ist, *weil* und *wenn* er „unvermögend" ist, gezwungen, im Arbeitsvertrag auszuharren, oder hat wenigstens Ursache, die Auflösung zu fürchten, und zwar auch dann, wenn er nicht nur mit *einem* Arbeitgeber, sondern mit *vielen* Arbeitsverhältnisse eingegangen hat (der Schuhmachergeselle steht mit einem Schuhmacher, dieser aber mit *allen Kunden*, die ihm Aufträge geben, im Arbeitsverhältnis). Wann und insoweit er die Entlassung zu fürchten hat — nicht durch Rechtsvorschriften — wird er vom Arbeitgeber auch über den Inhalt des positiven Rechts hinaus abhängig. Rechtssätze, welche diesen Nebenwirkungen des Arbeitsverhältnisses entgegenwirken, bestehen bisher kaum, lediglich nimmt das Recht auf den bestehenden Kräfteunterschied insofern Rücksicht, als manche Rechtsätze da nicht gelten, wo die Vertragschließenden als ökonomisch ungleich stark vorausgesetzt werden (Konkurrenzklauseleinschränkung bei Handlungsgehilfen), und als manche Rechtsätze — die allgemeinen Arbeiterschutzbestimmungen — die Arbeiter hindern, allzu ungünstige Bedingungen anzunehmen.

Im einzelnen sind zu unterscheiden *kaufmännische* und *gewerbliche* Hilfskräfte. Für die kaufmännischen Hilfskräfte hat das Handelsgesetzbuch in §§ 59 ff. besondere Bestimmungen zur Regelung des Dienstverhältnisses getroffen. Die Hilfskräfte, welche gewerbliche Arbeit im engeren Sinne verrichten, unterfallen denen der GewO. (§ 105 ff.), während für alle anderen die Bestimmungen des BGB. §§ 611 ff. maßgebend sind, soweit nicht für einzelne Kategorieen — z. B. die Schiffsmannschaften — reichsgesetzliche Sonderbestimmungen getroffen sind oder die Arbeitskräfte als zum Gesinde gehörig zu erachten und deshalb einer der zahlreichen Gesindeordnungen unterworfen sind.

Bei den gewerblichen Arbeitskräften werden verschiedene Kategorieen unterschieden, und zwar einmal *Betriebsbeamte*, Werkmeister, Techniker u. dgl., ferner *Gesellen* und *Gehilfen* und drittens *Lehrlinge*. Unter den „Betriebsbeamten" sind Personen zu verstehen, bei denen das Entgelt für die Arbeitsleistung sich unabhängig von der tatsächlichen Arbeit mehrerer bestimmter Tage und Stunden als eine Pauschalvergütung darstellt, und die nicht nur vorübergehend mit der Leitung oder Beaufsichtigung des Betriebs oder einer Abteilung desselben beauftragt sind. Die gleiche Rechtsstellung haben die „Techniker"; auch sie müssen gegen „feste Bezüge" angestellt sein und dabei *höhere* technische Leistungen vollbringen. Für die Lehrlinge ist begriffsnotwendig, daß das Arbeitsverhältnis hauptsächlich zu dem Zwecke eingegangen war, um das betreffende Gewerbe zu erlernen. Auf das Alter des Lehrlings, auf Lehrgeld oder Entlohnung kommt nichts an. Alle übrigen Arbeiter rechnen zu den Gesellen oder Gehilfen. Beide Begriffe sind ununterschieden; nur ist für die überwiegende Mehrheit der Handwerker der Ausdruck Geselle sprachgebräuchlich. Die Regelung der Lehrlingshaltung beruht heute neben dem allgemeinen Erfordernis des Vollbesitzes der bürgerlichen

Ehrenrechte für das Handwerk auf dem sogenannten kleinen Befähigungsnachweis, der durch die Gewerbeordnungsnovelle vom 30. Mai 1908 eingeführt ist. Hiernach steht die Befugnis zur Anleitung von Lehrlingen nur Personen zu, welche das 24. Lebensjahr vollendet und eine Meisterprüfung bestanden haben. Nichtmeister oder Meister in anderem Gewerbe haben die Befugnis nur, wenn sie in letzterem die Lehrzeit zurückgelegt und die Gesellenprüfungen bestanden haben oder fünf Jahre hindurch persönlich das Handwerk selbständig ausübten oder während gleichlanger Zeit als Werkmeister oder in werkmeisterähnlicher Stellung tätig waren. Von dieser Regel zählt das Gesetz in § 129 Abs. 2, 3, 6 und 7 Ausnahmen auf und gibt in § 129 a einige Erleichterungen. Die Lehrzeit soll in der Regel drei Jahre dauern, sie darf den Zeitraum von vier Jahren nicht übersteigen; im übrigen wird sie durch die Handwerkskammer festgesetzt. Der Lehrling soll sich nach Ablauf der Lehrzeit der Gesellenprüfung unterziehen und überall, wo ein Bedürfnis besteht, sind Prüfungsausschüsse einzurichten, damit jeder Gelegenheit hat, sich der Prüfung zu unterziehen, die wiederum Voraussetzung ist für die Zulassung zur Meisterprüfung im Sinne des § 133 und zur Anleitung von Lehrlingen. Der Lehrvertrag soll schriftlich geschlossen werden.

Was den Meistertitel anlangt, so dürfen diesen in Verbindung mit der Bezeichnung eines Handwerks nur Handwerker führen, welche für dieses Handwerk die Meisterprüfung bestanden haben. Damit ist die Führung von Titeln wie Schneidermeister, Glasermeister usw. unter gesetzlichen Schutz gestellt, nicht aber die Führung von Bezeichnungen wie Meister, Innungsmeister, Werkmeister u. dgl.

Die Arbeiterschutzbestimmungen werden abgestuft nach der Zahl der im Betrieb beschäftigten Arbeiter (Betriebe, in dem in der Regel mindestens 20, und solche, in denen in der Regel mindestens 10 Arbeiter beschäftigt werden).

Hinsichtlich der Schutzbedürftigkeit gewerblicher Hilfskräfte werden unterschieden solche, die nur auf den allgemeinen Arbeiterschutz Anspruch haben, und andere, für die mit Rücksicht auf Geschlecht, Alter und Hausstand besondere Schutzvorschriften erlassen sind. Diese besonders geschützten Personenkategorien sind Arbeiterinnen und jugendliche Arbeiter, das sind solche, die (ob männlich oder weiblich) unter 16 Jahre alt sind. Die jugendlichen Arbeiter sind entweder Kinder (unter 14 Jahren) oder junge Leute (im Alter von 14—16 Jahren). Aus praktischen Gründen hat die Gewerbeordnung über ihren Bereich hinaus auch die Verhältnisse der Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen in den §§ 139 c ff. geordnet, und ebenso hat das Kinderschutzgesetz vom 30. Mai 1903 seine Maßnahmen unabhängig davon, ob die Kinder gewerbliche Arbeiter sind oder nicht, getroffen, wofern nur die Beschäftigung für Zwecke eines Gewerbebetriebes erfolgt. Im Sinne dieses Gesetzes sind Kinder alle unter 13 Jahre alten und die über 13 Jahre alten noch volksschulpflichtigen Personen. Die Schutzmaßnahmen sind abgestuft, je nachdem es sich um eigene oder fremde Kinder handelt (§ 3 des Kinderschutzgesetzes).

2. Der gewerbliche Arbeitsvertrag.

a) Im allgemeinen.

§ 21. Der moderne Arbeitsvertrag ist frei in dem Sinne, daß niemand gesetzlich gezwungen ist, seine Arbeitskraft einem Anderen zur Verfügung zu stellen. Beide Parteien werden, der Absicht des Gesetzgebers nach, nur durch den Zweck zusammengeführt, der beim Unternehmer darin besteht, gewerbliche Arbeitsleistungen zu empfangen, und beim Arbeitnehmer, das Entgelt für die Hergabe der Arbeitskraft zu erhalten. Jeder Geschäftsfähige kann, von gewissen Ausnahmen abgesehen, solche Arbeitsverträge schließen, für die grundsätzlich beliebige Abmachungen zwischen Arbeitgebern und -nehmern getroffen werden können. Eine Begrenzung des Arbeitsvertragsverhältnisses ist aber vom Gesetz allgemein dahin gegeben, daß jedes Rechtsgeschäft nichtig ist, das gegen die guten Sitten verstößt (§ 138 BGB.); also auch der Arbeitsvertrag. Insbesondere ist auch der wucherische Arbeitsvertrag — bei dem der Arbeiter wegen seiner Notlage zu großen Leistungen gegen zu geringen Lohn versprechen mußte, nichtig. Ferner sind im besonderen Bestimmungen getroffen, die den Arbeitsvertrag inhaltlich von Gesetzes wegen beschränken, indem Abmachungen gewisser Art (ungleiche oder

zu kurze Kündigungsfristen, Lohnabzug bei Krankheit und ähnliches mehr) nicht getroffen werden können oder sollen.

Weiter wird der Arbeitsvertrag für alle diejenigen der Gewerbeordnung unterstehenden Betriebe beschränkt, in denen in der Regel mindestens 20 Arbeiter beschäftigt werden. (GO. § 133h ff.) Für diese muß — außer anderen Bestimmungen (§ 134) — vom Arbeitgeber eine Arbeitsordnung aufgestellt werden, die durch Aushang an geeigneter Stelle erlassen wird, und deren Inhalt, soweit er nicht gegen bestehende Gesetze verstößt, für beide Teile rechtsverbindlich ist. Vor ihrem Erlaß, wie vor jeder Änderung, sind die großjährigen Arbeiter des Betriebs zu hören.

Umfassender sind die faktischen Beschränkungen der Vertragsfreiheit durch die außerhalb des Arbeitsvertrags über dessen Inhalt getroffenen Vereinbarungen. Hierher gehören im besonderen die Tarifverträge. Der Tarifvertrag ist begrifflich weder Arbeitsvertrag, noch pactum de contrahendo, auch nicht, wie früher vom Reichsgericht angenommen wurde, Koalition im Sinne von §§ 152, 153 der GewO., sondern ein contractus sui generis, durch den ein einzelner Arbeitgeber oder auch eine Gesamtheit solcher mit einer Gesamtheit von Arbeitnehmern die Normen für den Abschluß von Arbeitsverträgen festlegen, wobei im besondern die Arbeitgeberschaft die Verpflichtung übernimmt, die Arbeitsbedingungen der einzelnen Betriebe, auch die Arbeitsordnungen in Einklang mit den Tarifabmachungen zu bringen. Gleichwohl ist der mit den Tarifabmachungen in Widerspruch stehende Einzelarbeitsvertrag gültig; die Tarifverträge sind „abdingbar". Beide Kontrahenten werden in der Regel durch gleichstarke Interessen zum Tarifabschluß geführt, die Arbeitgeber oft durch das Schutzbedürfnis gegenüber den konkurrierenden Berufsgenossen; daher sind die Tarifverträge in den Gewerben häufig, die stark in Konkurrenz betrieben werden, so in den Baugewerben, seltener in denjenigen Industrien, bei denen die Konkurrenzfurcht nicht so groß ist, wie z. B. in der Eisenindustrie. Die in Tarifverträgen sich zusammenfindenden Kontrahenten bilden eine sog. Tarifgemeinschaft; diese pflegt zur Durchführung des Tarifvertrages Organe zu schaffen, die instanzenmäßig gegliedert sind (Orts-, Gau- und Zentralschiedsgerichte) und die meistens den ordentlichen Rechtsweg ausschließen sollen. Vorbildlich für das deutsche Tarifwesen war der Buchdruckertarif.

b) Abschluß und äußere Form des Arbeitsvertrags.

§ 22. Der Abschluß des Arbeitsvertrages ist an keine Form gebunden. Der Minderjährige bedarf der Einwilligung seines gesetzlichen Vertreters, welche, für ein Arbeitsverhältnis einmal erteilt, ihn nicht nur in allen rechtlichen Beziehungen dieses Arbeitsverhältnisses den Großjährigen gleichstellt, sondern auch präsumtiv für die Eingehung gleichartiger Arbeitsverhältnisse gilt (vgl. § 113 BGB.). Die Beschäftigung der Minderjährigen als Arbeiter darf nur geschehen, wenn sie mit einem Arbeitsbuch versehen sind (§ 107 GewO.). Das Arbeitsbuch wird von der Polizeibehörde des letzten dauernden Aufenthaltes, falls solcher nicht stattfand, des zuerst gewählten Arbeitsorts ausgestellt. Die Ausstellung erfolgt auf Antrag oder mit Zustimmung des gesetzlichen Vertreters, die im Fall der Unbeibringlichkeit oder grundlosen und zum Nachteil des Arbeiters gereichenden Weigerung von der Gemeindebehörde ergänzt werden kann. Das Arbeitsbuch hat den Namen des Arbeiters, Ort, Jahr und Tag seiner Geburt, Namen und letzten Wohnort des gesetzlichen Vertreters und die Unterschrift des Arbeitgebers zu enthalten. Der Arbeitgeber muß es bei der Arbeiterannahme einfordern, verwahren, auf amtliches Verlangen vorlegen und nach rechtmäßiger Lösung des Arbeitsverhältnisses wieder einhändigen. Beim Eintritt des Arbeiters hat der Arbeitgeber formularmäßig die Zeit des Eintritts und Art der Beschäftigung und beim Austritt die Zeit des Austrittes und, wenn die Beschäftigung sich änderte, die Art der letzten Beschäftigung einzutragen, und zwar beides mit Tinte, und zu unterzeichnen. Die Eintragungen dürfen nicht mit einem Merkmale versehen sein, das den Inhaber günstig oder nachteilig zu kennzeichnen bezweckt, selbst wenn solche Kennzeichnung in ihrer Bedeutung Uneingeweihten nicht ohne weiteres erkennbar ist. Ein neues Arbeitsbuch kann nur gefordert werden bei vollständiger Ausfüllung, sonstiger Unbrauchbarkeit, Verlust oder Vernichtung, Vorhandensein unzulässiger Merkmale, Eintragungen oder Vermerke und rechtswidrigen Weigerung der Aushändigung. Letztere sowie unzulässige Vermerke u. dgl. verpflichten den Arbeitgeber zur Entschädigung.

c) Bestimmungen über die Arbeitszeit.

α) Die werktägige Arbeitszeit.

§ 23. Hinsichtlich der Arbeitszeit gibt es für die Werktage keine allgemeinen Beschränkungen, soweit männliche erwachsene Arbeiter in Frage stehen. Nur ist nach § 120 e Abs. 3 und 4 der GewO. der Bundesrat ermächtigt, für Gewerbe, in welchen durch übermäßige Dauer der täglichen Arbeitszeit die Gesundheit der Arbeiter gefährdet wird, Dauer, Beginn und Ende der zulässigen täglichen Arbeitszeit und der zu gewährenden Pausen vorzuschreiben. Verordnungen dieser Art sind bis jetzt getroffen für Bäckereien und Konditoreien, Getreidemühlen, Gast- und Schankwirtschaften, Bleihütten, Akkumulatorenfabriken, Steinbrüche und Steinhauereien, Thomasschlackeanlagen, Bleifarbenfabriken und die Großeisenindustrie. Dagegen kennt die GewO. einen allgemeinen Maximalarbeitstag für die Jugendlichen (§ 135 GewO.) und die weiblichen Arbeiter (§ 137 GewO.).

In allen Handwerks- oder Fabrikbetrieben, in denen in der Regel mindestens 10 Arbeiter beschäftigt werden, sei es auch nur saisonweise, gelten folgende Bestimmungen: Die Beschäftigung von Kindern darf sechs Stunden täglich nicht überschreiten. Jugendliche dürfen nicht länger als 10 Stunden täglich beschäftigt werden, und die Nachtarbeit (von 8 Uhr abends bis 6 Uhr morgens) ist untersagt. Eine ununterbrochene Ruhezeit von 11 Stunden ist vorgeschrieben, ebenso die erforderlichen Pausen zwischen den Arbeitsstunden.

Diese Bestimmungen finden keine Anwendung auf Handlungsgehilfen und Lehrlinge, Arbeiter in Apotheken und diejenigen Arbeiter in Handelsgeschäften, welche nicht in einem zu dem Handelsgeschäfte gehörigen Produktionsbetrieb mit der Herstellung oder Bearbeitung von Waren beschäftigt sind, auf Betriebe von Heilanstalten und Genesungsheimen, auf Musikaufführungen, Schaustellungen, theatralische Vorstellungen und sonstige Lustbarkeiten, auf Gärtnereien, auf das Gast- und Schankwirtschaftsgewerbe und auf das Verkehrsgewerbe, während sie nur teilweise, gemäß § 154 Z. 5 und 6 der GewO., Anwendung erleiden auf Bäckereien und Konditoreien. Dagegen sind diese Bestimmungen zufolge positiver Gesetzesvorschrift ausgedehnt auf Ziegeleien und über Tage betriebene Brüche und Gruben, wenn in diesen Betrieben in der Regel mindestens 5 Arbeiter beschäftigt werden, auf Hüttenwerke, Zimmerplätze und andere Bauhöfe, Werften, sowie Werkstätten der Tabakindustrie auch bei weniger als 10 Arbeitern, auf Werkstätten, in welchen durch elementare Kraft (Dampf, Wind, Wasser, Gas, Luft, Elektrizität usw.) bewegte Triebwerke nicht bloß vorübergehend verwendet werden auch bei weniger als 10 Arbeitern, indessen mit Ausnahmebewilligungsrecht des Bundesrats für Kleinbetriebe (unter 10); schließlich kraft gesetzlicher Ermächtigung gemäß Bundesratsbeschluß auf andere Werkstätten und Bauten je unter 10 Arbeitern, wovon bisher mit einigen Abänderungen bei der Kleider- und Wäschekonfektion Gebrauch gemacht ist. Endlich ist der Arbeiterschutz der Jugendlichen auf das Bergwesen ausgedehnt. Für Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen ist durch § 139 c GewO. eine Mindestruhezeit gesetzlich verordnet, darüber siehe unten; für Gehilfen und Lehrlinge in Gast- und Schankwirtschaften ist besondere Regelung erfolgt.

Die Beschäftigung von Arbeiterinnen darf die Dauer von 10 Stunden täglich, an den Vorabenden der Sonn- und Festtage von 8, Stunden nicht überschreiten. In der Nachtzeit und am Sonnabend, sowie an Vorabenden der Festtage dürfen Arbeiterinnen nach 5 Uhr nachmittags nicht beschäftigt werden, Mittagspause und Ruhezeit von mindestens 11 Stunden ist vorgeschrieben. Einen spärlichen Anflug von Mitberücksichtigung der Familie beim Arbeitsvertrag enthält die Bestimmung, daß Arbeiterinnen, welche ein Hauswesen zu besorgen haben, auf ihren Antrag eine ½ Stunde vor der Mittagspause zu entlassen sind, sofern diese nicht mindestens 1½ Stunde beträgt. Endlich dürfen Arbeiterinnen vor und nach ihrer Niederkunft im ganzen während 8 Wochen nicht beschäftigt werden, und ihr Wiedereintritt ist an den Ausweis geknüpft, daß seit ihrer Niederkunft wenigstens 6 Wochen vergangen sind.

Das Anwendungsgebiet dieser Arbeiterschutzbestimmungen für Frauen ist im ganzen dasselbe wie bei den Jugendlichen.

Zur Durchführung der für jugendliche Arbeiter und Arbeiterinnen gegebenen Schutzbestimmungen besteht die Anzeigepflicht des Arbeitgebers bei der Ortspolizeibehörde und die

Vorschrift, ein Verzeichnis zu führen, das mit Abdruck der gesetzlichen Bestimmungen auszuhängen ist, ferner das Verbot der Mitgabe von Arbeit nach Hause.

Von dieser Regelung der Arbeitszeit der Jugendlichen und Arbeiterinnen können Ausnahmen in weitgehendem Maße getroffen werden, und zwar entweder allgemeine durch den Bundesrat oder besondere durch die Verwaltungsbehörden. Erstere sind in § 139 a, letztere in § 139 GewO. geregelt. Besonders geregelt ist die Arbeitszeit für Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter in offenen Verkaufsstellen durch die Vorschriften der §§ 139 c ff. In diesem und den dazu gehörigen Schreibstuben (Kontoren) und Lagerräumen ist nach Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens 10 Stunden zu gewähren. In Gemeinden über 20 000 Einwohner muß die Ruhezeit, da wo zwei oder mehr Gehilfen und Lehrlinge beschäftigt werden, mindestens 11 Stunden betragen; die gleiche Ruhezeit kann für kleinere Ortschaften durch Ortsstatut vorgeschrieben werden. Innerhalb der Arbeitszeit muß eine angemessene Mittagspause gewährt werden. Bei Arbeiten zur notwendigen Verhütung des Verderbens von Waren und zur Inventuraufnahme oder Neueinrichtung und Umzug finden diese Bestimmungen keine Anwendung. Auch kann die Ortspolizei allgemein oder für einzelne Geschäftszweige bis zu 30 Ausnahmetagen zulassen.

Endlich sind alle Gewerbe- und Handelgewerbetreibenden verpflichtet, den Arbeitern unter 18 Jahren, welche eine von der Gemeindebehörde oder vom Staate als Fortbildungsschule anerkannte Unterrichtsanstalt besuchen, hierzu die erforderlichenfalls von der zuständigen Behörde festzusetzende Zeit zu gewähren.

β) Die Sonntagsruhe.

§ 24. Die Sonntagsruhe hat in der Gewerbeordnung unter dem Gesichtspunkt der Gewährung der nach dem Bibelwort notwendigen Erholung von der Werktagsarbeit ihre Regelung gefunden. Ihre Bestimmungen stehen den weitergehenden landesgesetzlichen Beschränkungen der Sonntagsarbeit nicht entgegen (§ 105 b). Insbesondere bestehen die landesgesetzlichen Vorschriften fort, die die äußere Heilighaltung der Sonn- und Festtage bezwecken.

Grundsatz ist: Zum Arbeiten an Sonn- und Festtagen können die Gewerbetreibenden ihre Arbeiter nicht verpflichten, § 105 a GO. Da freilich der Arbeitgeber die Macht (nicht das Recht) hat, dem Arbeitnehmer aus beliebigem Grunde zu kündigen, wird sich der Arbeitnehmer einem unberechtigten Verlangen von Sonntagsarbeit, ebenso wie von Überarbeit oft fügen müssen. Für eine Reihe von Gewerben die am Sonntag besonders betrieben werden, oder am Sonntag nicht unterbrochen werden können (Gast- und Schankwirtschaften, Musikaufführungen, dann alle Verkehrsgewerbe, insbes. die Schiffahrt) findet das Verbot überhaupt keine Anwendung.

Im Handelsgewerbe, wozu auch der Geld- und Kredithandel, Zeitungsverlag und die Hilfsgewerbe der Spedition und Kommission gehören, desgleichen Konsumvereine, dürfen Gehilfen, Lehrlinge und Arbeiter am 1. Weihnachts-, Oster-, Pfingsttag überhaupt nicht, im übrigen an Sonn- und Festtagen nicht länger als 5 Stunden beschäftigt werden. Für die letzten 4 Wochen vor Weihnachten, sowie für einzelne Sonn- und Festtage, an welchen örtliche Verhältnisse einen erweiterten Geschäftsverkehr erforderlich machen, kann die Polizeibehörde bis zu 10 Stunden Beschäftigungszeit zulassen. Diese Beschäftigungszeiten sind auch maßgebend für den Gewerbebetrieb in offenen Verkaufsstellen. Zugelassen ist die Sonntagsarbeit in allen denjenigen Gewerbebetrieben, die nicht in § 105 b der GewO. ausdrücklich genannt sind oder den oben erwähnten Ausnahmen (Gastwirtschaften usw.) unterfallen.

Die GewO. schreibt vor, daß die Sonntagsruhebestimmungen keine Anwendung finden für Arbeiten, die in Notfällen oder im öffentlichen Interesse unverzüglich vorgenommen werden müssen; für die Inventurarbeit eines Sonntags; für die Bewachung der Betriebsanlagen und die zur Fortführung des Betriebes nötigen Reinigungs- und Instandhaltungsarbeiten, sowie die zur Wiederaufnahme des vollen Werktagbetriebes erforderlichen, Werktags nicht möglichen Instandsetzungsarbeiten, unter letzterer Voraussetzung auch für die Arbeiten zur Verhütung des Verderbens von Rohstoffen oder des Mißlingens von Arbeits-

erzeugnissen und für die Beaufsichtigung der nach vorstehenden Bestimmungen zugelassenen Betriebsführung.

Außerdem gibt die GewO. verschiedenen Instanzen Vollmachten, Ausnahmen vom Verbot der Sonntagsarbeit zu erlassen:

a) Kraft bundesrätlicher Vorschrift können solche für die sog. Kampagneindustrieen und Saisongewerbe festgesetzt werden, was durch die Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 5. Februar 1895 (wiederholt abgeändert!) erfolgt ist.

b) Infolge Zulassung durch die höhere Verwaltungsbehörde kann Sonntagsarbeit für Gewerbe, deren vollständige oder teilweise Ausübung an Sonn- und Festtagen zur Befriedigung täglicher oder an diesen Tagen besonders hervortretender Bedürfnisse der Bevölkerung erforderlich ist (die sog. Bedürfnisgewerbe), sowie für Betriebe, welche ausschließlich oder vorwiegend mit durch Wind oder unregelmäßige Wasserkraft bewegten Triebwerken arbeiten, zugelassen werden. Der Bundesrat hat von der gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch machend, grundsätzliche Bestimmungen betreffs dieser Ausnahmen durch Bekanntmachung vom 3. April 1901 festgestellt.

c) Durch die Gewerbeinspektion kann für bestimmte Zeit Sonntagsarbeit zugelassen werden, wenn zur Verhütung eines unverhältnismäßigen Schadens ein nicht vorhergesehenes Bedürfnis der Beschäftigung von Arbeitern an Sonn- und Festtagen eintritt. Diese Verfügung ist schriftlich zu erlassen und auszuhängen.

d) Kraft landeszentralbehördlicher Verfügung kann weitere Sonntagsarbeit für einzelne Festtage, die nicht auf einen Sonntag fallen, nur nicht für Weihnachten, Neujahr, Ostern, Himmelfahrt und Pfingsten zugelassen werden.

Anderseits besteht für die Landesgesetzgebung nach § 105 h der GewO. die allgemeine Ermächtigung, die Arbeitsruhe für Sonn- und Festtage vorzuschreiben.

Weitere Beschränkungen der Sonntagsruhe bestehen für Jugendliche, im besonderen für Kinder, nicht aber für Frauen.

d) Arbeiterschutz gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit.

§ 25. Die deutsche Arbeiterschutzgesetzgebung knüpft an die Entwicklung in Preußen an. Das Allgemeine Landrecht zog bereits dem Gewaltverhältnis des Meisters gewisse Schranken zum Schutz der Gesellen und Lehrlinge (ALR. II, 8 § 278—400). Zwar gestaltete das preußische Gesetz vom 7. IX. 1811 mit der Einführung der allgemeinen Gewerbefreiheit auch diese Verhältnisse wesentlich freier, indessen mußte solche absolute Freiheit alsbald mit der anhebenden Industrialisierung ihre Einschränkung zum Schutze der Kinder und Jugendlichen, aber auch zur Erhaltung des Lebens, der Gesundheit und der Sittlichkeit der erwachsenen Arbeiter erfahren (pr. Regulativ vom 9. III. 1839). Die hier gegebenen Vorschriften wurden weiter ausgebaut durch die preuß. GewO. v. 17. I. 1845 und ihre praktische Durchführung vor allem gesichert durch die Errichtung von Gewerberäten 1849. Alle bisher ergangenen allgemeinen Vorschriften nahm dann die GewO. für den norddeutschen Bund v. 21. VI. 1869 auf mit der wichtigen Hinzufügung, daß der Unternehmer die erforderlichen Schutzmaßnahmen auf seine Kosten herzustellen und zu unterhalten hat; auch wurden die für die Fabrikarbeiter geltenden Schutzvorschriften auf die in Bergwerken, Aufbereitungsanstalten und unterirdisch betriebenen Brüchen und Gruben beschäftigten Arbeiter ausgedehnt. Durch die Einführung der GO. in den übrigen Staaten des Reiches erfuhr der Arbeiterschutz räumlich Ausdehnung auf Gebiete, in denen er bis dahin wenig oder garnicht entwickelt war. Ihren weiteren Ausbau fand die Arbeiterschutzgesetzgebung durch das Gesetz betr. die Abänderung der GO. vom 19. Juli 1878, besonders aber, nachdem die Arbeiterversicherungsgesetzgebung ihren ersten vorläufigen Abschluß gefunden hatte, durch die Novelle von 1891, die deshalb speziell als „das Arbeiterschutzgesetz" bezeichnet wird; wesentlich ergänzt wurde sie hinsichtlich der Lehrlinge durch die sog. Handwerkernovelle von 1897. Für das Handelsgewerbe nahm § 62 des neuen HGB. vom 10. Mai 1897 in Anlehnung an die polizeilichen Vorschriften der GewO. die privatrechtliche Verpflichtung des Prinzipals auf,

die Geschäftsräume und die für den Geschäftsbetrieb bestimmten Vorrichtungen und Gerätschaften so einzurichten und zu unterhalten, auch den Geschäftsbetrieb und die Arbeitszeit so zu regeln, daß der Handlungsgehilfe gegen eine Gefährdung seiner Gesundheit, soweit die Natur des Betriebes es gestattet, geschützt und die Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes gesichert ist, und diese Bestimmungen erhielten durch die §§ 139 g, h und 147 der GewO. auch polizeilichen und strafrechtlichen Schutz und zwar auch für Handlungslehrlinge. Schließlich stellte auch das BGB. in den §§ 618, 619 ähnliche Grundsätze auf, die aber rein privatrechtlicher Natur, daher nicht polizeilich erzwingbar sind.

Der gewerbliche Arbeiterschutz ist überall soweit zu gewähren, wie es die Natur des Betriebes gestattet. Insbesondere ist für genügendes Licht, ausreichenden Luftraum und Luftwechsel, Beseitigung des bei dem Betrieb entstehenden Staubes, der dabei entwickelnden Dünste und Gase sowie Abfälle Sorge zu tragen. Ebenso sind diejenigen Vorrichtungen herzustellen, welche zum Schutze der Arbeiter gegen gefährliche Berührungen mit Maschinen oder Maschinenteilen oder gegen andere in der Natur der Betriebsstätte oder des Betriebs liegende Gefahren, namentlich auch gegen die Gefahren, welche aus Fabrikbränden erwachsen könnten, erforderlich sind. Endlich sind diejenigen Vorschriften über die Ordnung des Betriebs und das Verhalten der Arbeiter zu erlassen, welche zur Sicherung eines gefahrlosen Betriebes erforderlich sind. Die Gewerbeunternehmer sind weiter verpflichtet, diejenigen Einrichtungen zu treffen und zu unterhalten, und diejenigen Vorschriften über das Verhalten der Arbeiter im Betriebe zu erlassen, welche erforderlich sind, um die Aufrechterhaltung der guten Sitten und des Anstandes zu sichern. Gewerbeunternehmer, welche Arbeiter unter 18 Jahren beschäftigen, sind verpflichtet, bei der Einrichtung der Betriebsstätte und bei der Regelung des Betriebes diejenigen besonderen Rücksichten auf Gesundheit und Sittlichkeit zu nehmen, welche durch das Alter dieser Arbeiter geboten sind. Bei Lehrlingen tritt dazu die Verpflichtung, ihn zu guten Sitten anzuhalten und vor Ausschweifungen zu bewahren, ihn gegen Mißhandlung seitens der Arbeits- und Hausgenossen zu schützen und dafür Sorge zu tragen, daß ihm nicht Arbeitsverrichtungen zugewiesen werden, welche seinen körperlichen Kräften nicht angemessen sind. Weiteren Beschränkungen unterliegt die Kinderarbeit, soweit sie überhaupt zulässig ist.

Zur Durchführung dieses Arbeiterschutzes gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit hat der Bundesrat die Befugnis, Vorschriften zu erlassen, welchen Anforderungen in bestimmten Arten von Anlagen zur Durchführung dieses Arbeiterschutzes zu genügen ist. Solche Vorschriften sind in beträchtlicher Anzahl ergangen. Soweit durch den Bundesrat nicht erlassen, können Anordnungen gleicher Art von den Landeszentralbehörden oder durch Polizeiverordnungen der landesrechtlich dazu befugten Behörden erlassen werden; auch solche Vorschriften sind ergangen. Außerdem aber steht den Polizeibehörden die Befugnis zu, im Wege der Verfügung für einzelne Anlagen die Ausführung derjenigen Maßnahmen anzuordnen, welche zur Durchführung des Schutzes erforderlich sind und nach der Beschaffenheit der Anlage ausführbar erscheinen, wobei eine Fristsetzung notwendig ist, soweit nicht dringende Lebens- oder Gesundheitsgefahr beseitigt werden sollte.

e) Arbeitslohn.

§ 26. Neben den spärlichen, privatrechtlichen Bestimmungen, welche Bürgerliches und Handelsgesetzbuch über die Lohn- und Gehaltszahlung enthalten, bringt die GewO. eine Reihe öffentlichrechtlicher Vorschriften, welche der Sicherung des Arbeitsentgeltes dienen sollen. Diese Vorschriften gelten nicht nur für der Gewerbeordnung unterstehende Betriebe, sondern sind auch mit Ausnahme der Lohnbücher und Arbeitszettel (§ 114a GewO.) ausgedehnt auf das Bergwesen, die Binnenschiffahrt mit Flößerei und die Hausgewerbetreibenden, ausgeschlossen hingegen für das Handelsgewerbe.

Die Gewerbetreibenden sind verpflichtet, die Löhne ihrer gewerblichen Hilfskräfte in Reichswährung zu berechnen und auszuzahlen. Ferner dürfen die Arbeitgeber den Arbeitern keine Waren kreditieren. Doch ist es gestattet, Lebensmittel für den Betrag der Anschaffungskosten, Wohnung und Landnutzung gegen den üblichen Miets- oder Pachtpreis, Feuerung, Beleuchtung, regelmäßige Beköstigung, Arzneien und ärztliche Hilfe sowie Werkzeuge und

Stoffe zu den den Arbeitern übertragenen Arbeiten für den Betrag der durchschnittlichen Selbstkosten unter Anrechnung bei der Lohnzahlung zu verabfolgen. Zu einem höheren Preise darf die Verabfolgung von Werkzeugen und Stoffen für Akkordarbeiten erfolgen, wenn der Preis den ortsüblichen nicht übersteigt und im voraus vereinbart ist. Unter dieses sog. Verbot des Truckſystems fällt natürlich nicht die Gewährung von Naturalien gemäß der Lohnvereinbarung.

Ein Verbot der Aufrechnung ist durch das Barzahlungsgebot der GewO. nicht gegeben, wohl aber durch § 394 des BGB., soweit die Lohnforderung gemäß § 850 Z. 1 ZPO. und § 1 des Lohnbeschlagnahmegesetzes vom 21. Juni 1869 der Beschlagnahme entzogen ist. Das ist der Fall in Arbeitsverhältnissen, welche die Erwerbstätigkeit des Vergütungsberechtigten vollständig oder hauptsächlich in Anspruch nehmen, soweit die Vergütung 1500 Mark aufs Jahr nicht übersteigt und am Zahltag abgefordert ist. Auch im Wege der Vereinbarung kann dies aus sozialen Gründen statuierte Aufrechnungsverbot nicht beseitigt werden. Inwieweit gleichwohl nach § 273 BGB. der Arbeitgeber ein Zurückhaltungsrecht am Lohn hat, bis seine (des Arbeitgebers) Gegenforderung befriedigt ist, ist in Wissenschaft und Praxis umstritten.

In Betrieben mit mindestens 20 Arbeitern muß die Arbeitsordnung Bestimmungen über Zeit und Art der Abrechnung und Lohnzahlung mit der Maßgabe enthalten, daß die regelmäßige Lohnzahlung nicht Sonntags stattfinden darf. Die Lohn- und Abschlagszahlungen dürfen nicht in Gast- und Schankwirtschaften oder Verkaufsstellen erfolgen, es sei denn dies von der unteren Verwaltungsbehörde ausdrücklich genehmigt. Endlich sind nichtig Verträge über die Entnahme der Bedürfnisse der Arbeiter aus gewissen Verkaufsstellen, sowie überhaupt über die Verwendung des Verdienstes derselben zu einem anderen Zwecke als zur Beteiligung an Einrichtungen zur Verbesserung der Lage der Arbeiter oder ihrer Familien (§ 117, Abs. 2 GO.) Einrichtungen der letzteren Art sind besonders wichtig, weil ja innerhalb des Arbeitsvertrags die Leistung des Arbeitgebers, der Arbeitslohn lediglich nach dem Interesse bemessen wird, das der Arbeitgeber an der Leistung des Arbeiters hat. Auf die Bedürfnisse der Familie nimmt der Arbeitslohn keine Rücksicht; und es ist wohl mit Sicherheit anzunehmen, daß das öffentliche Recht berufen ist, hier in immer wachsendem Maße den privatrechtlichen Arbeitsvertrag zu ergänzen oder zu korrigieren. Kraft öffentlichen Rechts müssen Einrichtungen geschaffen und unterhalten werden, die den nicht im Arbeitsvertrag stehenden, aber auf den Arbeitsvertrag des Familienhauptes angewiesenen Familienmitgliedern der Arbeiter zugute kommen. Der Arbeitgeber, der heute bereits freiwillig Einrichtungen dieser Art schafft, handelt, wenn man will, im Sinne der künftigen Rechtsentwicklung; aber er wahrt zugleich sein eigenes Interesse, da er die Arbeiter an sich und seinen Betrieb fesselt. Zu den Wohlfahrtseinrichtungen zählen vor allem Pensions-, Witwen- und Waisenkassen, Zuschußkassen zur Wohnungsmiete, zum Heizungsmaterial, Hauspflegekassen, Kranken-, Zuschuß-, Weihnachts- und ähnliche Kassen, die vom Arbeitgeber aus eigenen oder vornehmlich eigenen Mitteln geschaffen sind. Zulässig ist, daß der Arbeitgeber seine Interessen der Gewinnung und Erhaltung eines guten Arbeiterstammes verfolgt, doch muß die Fürsorge für die Arbeiter und ihre Familien überwiegen: die Einrichtungen müssen, um Wohlfahrtseinrichtungen zu sein, den Arbeitern „ausschließlich oder überwiegend" zugute kommen (vgl. auch RVO. § 1350). Damit charakterisieren sich diese Veranstaltungen als Lohnergänzungen, gleichviel, ob die betreffende Kasse als selbständiges Vermögen von den Arbeitern mit verwaltet wird oder als nur getrennt gehaltener Vermögensteil des Arbeitgebers besteht.

Die Zuwiderhandlung gegen die Lohnzahlungsbestimmungen macht das Zahlungsgeschäft ungültig. Der Lohn muß nochmals gezahlt werden. Forderungen aus Warenkrediten sind weder durch Klage noch durch Aufrechnungseinrede zu realisieren. Was dem Gesetz zuwider gezahlt wurde, fällt, soweit noch vorhanden und eine Bereicherung erfolgte, der Krankenkasse zu.

Lohneinbehaltungen, zur Sicherung gegen Kontraktbruch vereinbart, dürfen bei den einzelnen Lohnzahlungen ein Viertel des fälligen Lohnes, im Gesamtbetrage den Betrag eines durchschnittlichen Wochenlohnes nicht übersteigen; würden sie dagegen verstoßen, so wären sie insoweit unzulässig, auch strafbar. An Dritte dürfen Lohn- und Abschlagszahlung nicht erfolgen

auf Grund von Rechtsgeschäften oder Urkunden über Rechtsgeschäfte, die nach dem Gesetz betr. die Beschlagnahme des Arbeits- oder Dienstlohns vom 21. Juni 1869 rechtlich unwirksam sind, also Zessionen, Anweisungen, Verpfändungen und ähnliches vor Fälligkeit bis zum Betrag von 1500 Mark. Zulässig ist dagegen die Lohnverwirkung im Rahmen des § 134 der GewO., wenn sie für den Fall der rechtswidrigen Auflösung des Arbeitsverhältnisses ausbedungen wird, bis zu einem, einem Durchschnittswochenlohn gleichkommenden Verfallbetrag; die Lohnverwirkung bedeutet nicht Aufrechnung einer Gegenforderung, sondern strafweisen Wegfall der Lohnforderung. Über § 134 hinaus gibt es keine Lohnverwirkung, insbesondere nicht bei Fabrikstrafen.

Eine weitere Sicherung des Arbeitslohnes, namentlich hinsichtlich der genauen Feststellung, bezwecken die Lohnbücher (§ 114 a GewO.). Für bestimmte Gewerbe kann nämlich der Bundesrat Lohnbücher oder Arbeitszettel vorschreiben, in welche der Zeitpunkt der Übertragung von Arbeit, Art und Umfang der Arbeit, bei Akkordarbeit die Stückzahl, die Lohnsätze, die Bedingungen für die Lieferungen von Werkzeugen und Stoffen zu den Arbeiten, der Zeitpunkt der Ablieferung sowie Art und Umfang der abgelieferten Arbeit, der Lohnbetrag unter Angabe der etwa vorgenommenen Abzüge und der Tag der Lohnzahlung vom Arbeitgeber oder seinem Bevollmächtigten einzutragen sind. Soweit der Bundesrat solche Bestimmungen nicht erläßt, kann die Landeszentralbehörde oder nach Gehör der Parteien des Arbeitsvertrags die zuständige Polizeibehörde sie erlassen. Für das Gebiet der gewerblichen Hausarbeit ist durch § 4 des Hausarbeitsgesetzes vom 20. Dezember 1911 allgemein bestimmt, daß wer Arbeit für Hausarbeiter ausgibt, verpflichtet ist, denjenigen, welche die Arbeit entgegennehmen, auf seine Kosten Lohnbücher oder Arbeitszettel auszuhändigen, welche Art und Umfang der Arbeit sowie die dafür festgesetzten Löhne oder Preise enthalten. Diese Bestimmungen zessieren nur da, wo der Bundesrat schon auf Grund von § 114 a Lohnbücher oder Arbeitszettel vorgeschrieben hat, wie das in der Kleider- und Wäschekonfektion geschehen ist.

f) Auflösung des Arbeitsvertrags und Streitigkeiten aus demselben.

§ 27. Die Auflösung des Arbeitsvertrags steht jedem Teil jederzeit zu und kann aus verschiedenen Gründen erfolgen, so aus Gründen des Betriebes (Verlegung oder Schließung sowie Änderung der Produktionsweise); aus Gründen, die in der Person der einen oder andern Vertragspartei oder ihrer nächsten Angehörigen beruhen, sowie namentlich auch aus dem Grund der Erzwingung anderer Arbeitsbedingungen oder sonstiger Forderungen an den gegenüberstehenden Vertragsteil. Für alle diese verschiedenen Tatbestände hat das Recht sich genügen lassen an den §§ 122 bis 124 a, 133 a ff. und 152 und 153 der GewO. Die bestehende Gesetzgebung nennt unrechtmäßig jede sofortige Auflösung eines Arbeitsverhältnisses, sofern sie nicht bei den höheren Arbeitern oder Arbeitsverhältnissen mit längerer als 14tägiger Kündigungsfrist aus wichtigem Grunde, bei andern Arbeitern nur aus den wenigen im Gesetz katalogisierten Tatbeständen erfolgt, während sie alle übrigen Auflösungen der Arbeitsverhältnisse ohne Rücksicht auf die Dauer ihres Bestandes und vor allem ohne Rücksicht auf eine für die Gegenpartei oder auch für das Publikum herbeigeführte grobe Schädigung als rechtmäßig erachtet.

Wird der Arbeitsvertrag aufgelöst, so hört für den Produktionsleiter die Ausnutzung der Arbeitskraft des Arbeiters auf, und für den Arbeiter die Möglichkeit, Gewinn (Arbeitslohn) zu erzielen. Das ist für beide ziemlich gleichgültig, solange es ihnen leicht möglich ist, gleichartige Arbeitsverträge mit anderen zu schließen. Auch die Allgemeinheit, der Staat oder die Rechtsordnung haben keinerlei Interesse am Fortbestand oder an der Auflösung.

Anders wird die Sache sofort, wenn der Produktionsleiter nicht imstande ist, Ersatzverträge zu schließen. Findet er keine Arbeiter, so ist sein Betrieb gestört, oder zum Stillstand gezwungen. Handelt es sich also um einen Betrieb, dessen ungestörter Fortgang für die Allgemeinheit notwendig ist (Eisenbahnen, Elektrizitätswerke usw.), so kann die Allgemeinheit, das Staatswohl und die Staatssicherheit durch die Auflösung der Arbeitsverträge aufs schwerste gefährdet werden.

Ganz ähnlich steht es auf seiten des Arbeiters. Wird der Arbeitsvertrag aufgelöst, gleichgültig, ob vom Produktionsleiter oder vom Arbeiter selbst, so ist diese Tatsache für den Arbeiter wie für die Allgemeinheit recht gleichgültig, solange es dem Arbeiter ein Leichtes ist, einen anderen Arbeitsvertrag an Stelle des aufgelösten zu schließen. Ist das aber den Umständen nach untunlich, so verliert er den Lohn, also, wenn er unvermögend ist, die einzige Erwerbsquelle. Er kann daher infolge der Auflösung des Arbeitsvertrages der Not ausgesetzt sein, und seine Familie mit ihm. Werden gar viele Arbeiter gleichzeitig veranlaßt, aus dem Arbeitsverhältnis auszutreten, so können sich die verderblichsten Folgen entwickeln, ganz gleichviel, ob die Verträge direkt, mit oder ohne Kündigung gelöst wurden; oder ob die Arbeiter oder Arbeitgeber nur den Fortbestand der Verträge von Bedingungen abhängig gemacht haben, die der andere Vertragsteil nicht zugestehen wollte oder konnte.

Das Mißverhältnis der, namentlich bei massenweiser Auflösung von Arbeitsverhältnissen von der einen oder andern Seite erreichten Erfolge zu den ungeheuren Schädigungen, die dem Volksganzen zugefügt werden können, beachtet die Gesetzgebung nicht. Hier klafft eine große Lücke. Aufgabe künftiger Rechtsbildung muß es sein, die willkürlichen Auflösungen der Arbeitsverhältnisse in diesen Fällen soweit als möglich einzuschränken. Und zwar kann dies durch weitere Ausdehnung des in § 627 BGB. enthaltenen neuen gesetzgeberischen Gedankens erfolgen, wonach „unzeitige Kündigung" den Dienstverpflichteten für allen Schaden haftbar macht, der daraus entsteht. Bisher hat das Recht weder danach gefragt, ob die Auflösung vom Standpunkt des Staates aus notwendig war, noch danach, ob sie sachlich gerechtfertigt war; es hat sich auf die rein formale Festsetzung beschränkt, daß die Auflösung in der Regel nicht unvermittelt geschehen darf, sondern dem andern Teil innerhalb bestimmter Frist im Voraus anzuzeigen ist (Kündigung).

Die gesetzlichen Kündigungsfristen sind für das gewerbliche Arbeitsverhältnis 14 Tage, für Betriebsbeamte, Werkmeister und Techniker sowie für Handlungsgehilfen 6 Wochen vor Kalendervierteljahrsschluß. Im Wege der Vereinbarung können abweichende Kündigungsfristen oder auch Kündigungsausschluß vereinbart werden; letzterenfalls endet das Dienstverhältnis mit dem Ablauf des Tages, es sei denn, daß die Parteien des Arbeitsvertrages klar den Willen zum Ausdruck gebracht haben, das Arbeitsverhältnis zu jeder Stunde zu lösen. Werden bestimmte Kündigungsfristen vereinbart, so müssen sie, wie die gesetzliche Kündigungsfrist, für beide Teile gleich sein. Bei Betriebsbeamten usw. und bei Handlungsgehilfen ist aber eine Mindestkündigungsfrist von einem Monat mit dem Zeitpunkt des Monatsschlusses verordnet. Die Frage der Kündigung scheidet natürlich aus, wenn das Arbeitsverhältnis auf feste Zeit abgeschlossen ist.

Im übrigen hat die Gewerbeordnung für gewöhnliche Arbeiter eine genaue Aufzählung derjenigen Gründe aufgestellt, welche allein die Aufhebung des Dienstverhältnisses vor Ablauf der vertragsmäßigen Zeit und ohne Aufkündigung zulassen. Neben diesen Gründen können weitere Einzelgründe vereinbart werden, und zwar, wo Arbeitsordnungen vorgeschrieben sind, nur in diesen, sonst in Einzelverträgen, doch darf die Bestimmung der Arbeitsordnung oder die Vereinbarung nicht so ins unbestimmte gehen, daß der Willkür freies Spiel gelassen sein würde. Die Gründe des § 123 der GewO. für Entlassung von Arbeitern sind folgende:

1. Wenn sie bei Abschluß des Arbeitsvertrags den Arbeitgeber durch Vorzeigung falscher oder verfälschter Arbeitsbücher oder Zeugnisse hintergangen oder ihn über das Bestehen eines anderen, sie gleichzeitig verpflichtenden Arbeitsverhältnisses in einen Irrtum versetzt haben.

2. Wenn sie eines Diebstahls, einer Entwendung, einer Unterschlagung, eines Betruges oder eines liederlichen Lebenswandels sich schuldig machen.

3. Wenn sie die Arbeit unbefugt verlassen haben oder sonst den, nach dem Arbeitsvertrag ihnen obliegenden Verpflichtungen nachzukommen beharrlich verweigern.

4. Wenn sie der Verwarnung ungeachtet mit Feuer und Licht unvorsichtig umgehen.

5. Wenn sie sich Tätlichkeiten oder grobe Beleidigungen gegen den Arbeitgeber oder seine Vertreter oder gegen die Familienangehörigen des Arbeitgebers oder seiner Vertreter zuschulden kommen lassen.

6. Wenn sie einer vorsätzlichen und rechtswidrigen Sachbeschädigung zum Nachteile des Arbeitgebers oder eines Mitarbeiters sich schuldig machen.

7. Wenn sie Familienangehörige des Arbeitgebers oder seiner Vertreter oder Mitarbeiter zu Handlungen verleiten oder zu verleiten suchen oder mit Familienangehörigen des Arbeitgebers oder seiner Vertreter Handlungen begehen, welche wider die Gesetze oder die guten Sitten verstoßen.

8. Wenn sie zur Fortsetzung der Arbeit unfähig oder mit einer abschreckenden Krankheit behaftet sind.

In den unter Ziffer 1—7 gedachten Fällen ist die Entlassung nicht mehr zulässig, wenn die zugrunde liegenden Tatsachen dem Arbeitgeber länger als eine Woche bekannt sind.

Aus anderen als obigen Gründen kann, von besonderen Vereinbarungen abgesehen, der Arbeitgeber nicht zur sofortigen Entlassung schreiten. Insbesondere nicht anläßlich der Verlegung oder Schließung seines Betriebes oder bei Betriebsstörungen oder bei Arbeiterverfehlungen gegen ihre Mitarbeiter usw. Anders verhält es sich, wenn der Arbeitsvertrag mindestens auf 4 Wochen oder wenn eine längere als 14tägige Kündigungsfrist vereinbart ist. In diesem Falle ist das Vorliegen eines „wichtigen Grundes" zur sofortigen Auflösung des Dienstverhältnisses ausreichend. Für die Lehrlinge gelten die gleichen Entlassungsgründe, wozu noch wiederholte Verletzungen der Folgsamkeit, der Treue, des Fleißes und anständigen Betragens sowie Vernachlässigungen des Besuchs der Fortbildungs- oder Fachschule hinzukommen.

Nicht berührt durch diese Bestimmungen ist die Anfechtung des abgeschlossenen Arbeitsvertrages wegen Irrtums über wesentliche Eigenschaften oder Betrugs.

Entsprechendes wie für die Entlassung gilt im allgemeinen für die Austrittsgründe. Auch hier ist der in § 124 der GewO. aufgeführte Katalog erschöpfend. Gesellen und Gehilfen können nämlich vor Ablauf der vertragsmäßigen Zeit und ohne Aufkündigung die Arbeit verlassen:

1. Wenn sie zur Fortsetzung der Arbeit unfähig werden.

2. Wenn der Arbeitgeber oder seine Vertreter sich Tätlichkeiten oder grobe Beleidigungen gegen die Arbeiter oder gegen ihre Familienangehörigen zuschulden kommen lassen.

3. Wenn der Arbeitgeber oder seine Vertreter oder Familienangehörige derselben die Arbeiter oder deren Familienangehörige zu Handlungen verleiten oder zu verleiten versuchen oder mit den Familienangehörigen der Arbeiter Handlungen begehen, welche wider die Gesetze oder die guten Sitten laufen.

4. Wenn der Arbeitgeber den Arbeitern den schuldigen Lohn nicht in der bedungenen Weise auszahlt, bei Stückzahl nicht für ihre ausreichende Beschäftigung sorgt, oder wenn er sich widerrechtlicher Übervorteilungen gegen sie schuldig macht.

5. Wenn bei Fortsetzung der Arbeit das Leben oder die Gesundheit der Arbeiter einer erweislichen Gefahr ausgesetzt sein würde, welche bei Eingehung des Arbeitsvertrages nicht zu erkennen war.

In den unter Ziff. 2 gedachten Fällen ist der Austritt aus der Arbeit nicht mehr zulässig, wenn die zugrunde liegenden Tatsachen dem Arbeiter länger als eine Woche bekannt sind.

Andere Austrittsgründe zur sofortigen Auflösung des Arbeitsvertrags sind vom Gesetz nicht anerkannt. Es ist also z. B. die Möglichkeit der Erlangung einer günstigeren Stelle, bei Arbeiterinnen die Verheiratung und ähnliches kein Grund, der sie berechtigt, vor Ablauf der Kündigungsfrist abzugehen. Dagegen ist auch hier bei Arbeitsverhältnissen, die auf mindestens 4 Wochen abgeschlossen sind, oder wenn eine längere als 14tägige Kündigungsfrist vereinbart ist, das Vorliegen eines „wichtigen Grundes" ausreichend. Die Lehrlinge können austreten, wenn einer der unter Ziff. 1, 3—5 vorgesehenen Fälle vorliegt, ferner, wenn der Lehrherr seine gesetzlichen Verpflichtungen gegen den Lehrling in einer die Gesundheit, die Sittlichkeit oder die Ausbildung des Lehrlings gefährdenden Weise vernachlässigt oder das Recht der väterlichen Zucht mißbraucht oder zur Erfüllung der ihm vertragsmäßig obliegenden Verpflichtungen unfähig wird.

Der Lehrvertrag wird durch den Tod des Lehrlings aufgehoben; durch den Tod des Lehrherrn gilt der Lehrvertrag als aufgehoben, sofern die Aufhebung binnen 4 Wochen geltend gemacht wird.

Abgesehen von diesen Austrittsgründen kann das Lehrverhältnis während der Probezeit, die 4 Wochen beträgt, und bis auf 3 Monate vereinbart werden kann, durch einseitigen Rücktritt gelöst werden; später aber dadurch, daß von dem gesetzlichen Vertreter des Lehrlings oder volljährigen Lehrling selbst dem Lehrherrn die schriftliche Erklärung abgegeben wird, daß der Lehrling zu einem anderen Gewerbe oder Beruf übergehen werde. Er darf dann binnen

9 Monaten nach der Auflösung in demselben Gewerbe von einem andern Arbeitgeber ohne Zustimmung des früheren Lehrherrn nicht beschäftigt werden.

Legt der Arbeiter rechtswidrig, also ohne Vorhandensein eines der angeführten Gründe oder ohne Einhaltung der Kündigungsfrist die Arbeit nieder, so kann der Arbeitgeber als Buße den Betrag des ortsüblichen Tageslohnes bis zu einer Woche fordern. Das gleiche Recht steht dem vor rechtmäßiger Beendigung des Arbeitsverhältnisses entlassenen Arbeiter zu (§ 124b GO.); doch wird der letztere in der Regel den weitergehenden Anspruch aus § 615 BGB verfolgen, wonach der mit Annahme der Dienste in Verzug befindlichen Dienstberechtigte für die infolge des Verzugs nicht geleisteten Dienste zu zahlen hat, ohne daß der Dienstverpflichtete zur Nachleistung gezwungen ist.

Der zum Kontraktbruch verleitende Arbeitgeber ist dem früheren Arbeitgeber zum Schadenersatz oder zum Ersatz der Buße des § 124b GO. verpflichtet; auch wer einen Arbeiter in Kenntnis von dessen anderweiten Verpflichtung während der Dauer derselben behält, ist mitverhaftet. (§ 125 GewO.)

Die gemeinsame Einstellung der Arbeit mit oder ohne Einhaltung der Kündigungsfrist und ebenso die Entlassung der Arbeiter, also Streik und Aussperrung, sind meistens das Mittel zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen und gerade dadurch durchführbar, daß es gegenüber früheren Rechtszuständen jetzt allen Gewerbetreibenden, Gehilfen, Gesellen und Arbeitern unverboten ist, sich zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen zu verabreden und zu vereinigen (§ 152 GewO.). Diese Unverbotenheit besteht in Preußen weder für die landwirtschaftlichen Arbeiter und die Dienstboten, noch für die der GewO. nicht unterfallenden Gewerbe, wie die Eisenbahnunternehmungen. Auf das Bergwesen ist die Koalitionsfreiheit erst neuerdings durch § 154a der GewO. ausgedehnt. Für jene nicht unter die Gruppe der koalitionsfreien Arbeiter fallenden Hilfskräfte ist das Landesrecht maßgebend. Dieses kann weitergehend sein als das Reichsrecht, welches die Unverbotenheit durch das Tatbestandsmerkmal „zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen" einschränkt, ist aber meistenteils gerade in der Beschränkung des Rechts zu Vereinigungen und Verabredungen weiter gegangen, gibt also weniger Freiheit als das Reichsrecht. Die durch § 152 der GewO. begründete Koalitionsfreiheit erstreckt sich im übrigen auf alle Gewerbetreibenden, Gehilfen, Gesellen und Arbeiter, also auch Handlungsgehilfen, Apothekergehilfen, Heimarbeiter und Hausgewerbetreibende, nicht aber auf Lehrlinge, da diese mit Absicht im Gesetz nicht genannt sind. Sie umfaßt alle zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen getroffenen Verabredungen und Vereinigungen einerlei, ob die wirtschaftliche Besserung von den Koalierten für sich oder andere erstrebt wird, und ob sie objektiv eine solche ist. Auch die Verteidigung seitheriger Arbeitsbedingungen gegen drohende Verschlechterungen kann das Ziel der Koalition sein. Dagegen kann die bloße Festhaltung von vereinbarten Bestimmungen über den Inhalt von Arbeitsverträgen, wie sie die Tarifgemeinschaften bezwecken, nicht zu den Koalitionen gerechnet werden. Der Begriff „Lohn- und Arbeitsverhältnis" ist ganz allgemein gefaßt, so daß darunter nicht nur die Lohnfrage im weitesten Sinne, sondern Arbeitszeit, Kündigung, Arbeitsnachweis, Arbeitsausschüsse, Wohlfahrtseinrichtungen, Wiedereinstellung Entlassener, Entlassung Nichtorganisierter u. dgl. gehören. Zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen können alle Mittel angewendet werden, die nicht gegen das Strafgesetz verstoßen; im besonderen Streik und Aussperrung; andere gleichfalls zulässige Mittel sind: Fernhaltung von Zuzug, Boykott, Streikpostenstehen auf Arbeitnehmerseite, Ausschluß vom Arbeitsnachweis und ähnliches von Arbeitgeberseite. Aber der Rücktritt von allen diesen Verabredungen und Vereinigungen ist jederzeit frei. Der § 153 GO. enthält scharfe Strafandrohungen (Gefängnisstrafe bis zu 3 Monaten) gegen den, der Andere durch Anwendung oder Versuch der Anwendung körperlichen Zwangs, Drohungen, Ehrverletzung und Verrufserklärung zum Beitritt zu zwingen oder am Rücktritt zu hindern sucht. Dabei ist aber daran festzuhalten, daß nach der Entstehungsgeschichte dieser Sonderbestimmung die Anwendung dieser Mittel nur Berufsangehörigen gegenüber versagt ist, der Gegenpartei und Dritten gegenüber nur, soweit sie sich an der Verabredung beteiligen sollen, nicht, soweit sie die günstigen Bedingungen gewähren sollen.

Eine weitgehende Förderung der Koalitionszwecke hat das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908 in öffentlichrechtlicher Hinsicht mit sich gebracht. Durch dieses ist das Vereins- und Versammlungswesen allgemein von Verboten und Strafbestimmungen befreit; im besonderen unterliegen nur öffentliche Versammlungen zur Erörterung politischer Angelegenheiten der Anzeige- oder Bekanntmachungspflicht, während die in § 152 der GewO. zusammengefaßten Koalitionen hiervon befreit sind.

Anders steht es auf privatrechtlichem Gebiete. Hier besteht noch der § 152 Abs. 2 der GewO. zu Recht, welcher wie bemerkt, jedem Teilnehmer den Rücktritt von Koalitionen freistellt und aus ihnen weder Klage noch Einrede stattfinden läßt. Diese völlige Ungebundenheit der Einzelpersonen und die Rechtsschutzlosigkeit der andern Beteiligten entspricht nicht mehr den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Gegenwart, in welcher der Einzelarbeitsvertrag immer mehr durch den kollektiven Arbeitsvertrag ersetzt wird. Der Rücktritt einzelner, der oft nur in ungesunder Eigenbrödelei seine Ursache hat, erscheint jetzt weit öfter als früher als eine gegen das Anstandsgefühl gerecht Denkender verstoßende Handlungsweise. Aufgabe des künftigen Rechts wird es sein, durch Einschränkung solcher Rücktrittsrechte und Anerkennung der Rechtsfähigkeit der Berufsvereine den Organisationsgedanken auf Arbeitgeber- wie -nehmerseite zu stärken.

g) Die Gewerbegerichte. Einigungsamt.

§ 28. Zur Durchführung der Ansprüche aus dem gewerblichen Arbeitsverhältnis sind in Deutschland die Gewerbegerichte geschaffen, deren historische Wurzel die in Frankreich schon seit Anfang des 19. Jahrhunderts eingerichteten Conseils de prud'hommes sind. Sie ermöglichen die rasche, billige und sachkundige Prozeßführung über alle gewerblichen Streitigkeiten. In Deutschland ursprünglich nur im Bereich des französischen Rechts als Staats-, sonst nur vereinzelt als gemeindliche gewerbliche Schiedsgerichte geschaffen, wurden sie durch das Reichsgesetz vom 6. Mai 1890 allgemein eingeführt und durch Gesetz vom 29. September 1901 für alle Gemeinden mit mehr als 20 000 Einwohnern obligatorisch gemacht. Ihre Organisation beruht darauf, daß ein Gerichtsvorsitzender, der weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer sein darf, von der Gemeinde bestellt und ihm eine Anzahl von Beisitzern, aus allgemeinen Wahlen der Arbeitgeber und -nehmer hervorgehend, beigesellt wird. Die Wahl ist unmittelbar und geheim, und kann nach den Grundsätzen der Proportionalwahl, d. h. so, daß unter den Parteien, welche die Gerichtseingesessenen bilden, die Beisitzerstellen nach Maßgabe der von jeder Partei aufgebrachten Stimmen verteilt werden, erfolgen. An der Entscheidung über die Streitigkeiten nehmen je nach den Bestimmungen des zu erlassenden Gemeindestatutes zwei oder vier Beisitzer teil, und zwar Arbeitgeber und Arbeitnehmer in gleicher Zahl. Die sachliche Zuständigkeit beschränkt sich auf gewerbliche Streitigkeiten zwischen gewerblichen Arbeitern und ihren Arbeitgebern, eingeschlossen sind die Betriebsbeamten mit einem Gehalt bis zu 2000 Mark, ausgeschlossen hingegen die Handlungsgehilfen und Lehrlinge, für welche das Kaufmannsgericht zuständig ist. Zu den Arbeitern gehören auch die Heimarbeiter und diejenigen Hausgewerbetreibenden, welche die Rohstoffe und Halbfabrikate vom Arbeitgeber geliefert erhalten, andere Hausgewerbetreibende, soweit das Statut es bestimmt. Auch erstreckt sich die Zuständigkeit des Gewerbegerichtes auf Klagen zwischen Arbeitern desselben Arbeitgebers aus gemeinsam übernommener Arbeit. Die gewerblichen Streitigkeiten sind in § 4 des Gewerbegerichtsgesetzes aufgezählt; die Ansprüche aus Konkurrenzklauseln — das sind Verträge, welche den Arbeitnehmer für die Zeit nach Beendigung des Dienstverhältnisses zur Konkurrenzenthaltung verpflichten, unterfallen den ordentlichen Gerichten. Örtlich zuständig ist das Gewerbegericht, in dessen Bezirk die streitige Verpflichtung zu erfüllen ist oder der Arbeitgeber seine gewerbliche Niederlassung hat oder beide Parteien wohnen. Das Prozeßverfahren vor den Gewerbegerichten vollzieht sich unter Ausschluß der Rechtsanwälte in den einfachsten Formen. Alle Zustellungen und Ladungen besorgt das Gericht von Amts wegen. Die Einlassungs- wie die Rechtsmittelfristen sind gegenüber den ordentlichen Verfahren wesentlich abgekürzt. Der Vorsitzende fördert den Rechtsgang, indem er die Parteien veranlaßt, alles Material vorzubringen, Beweismittel, besonders Zeugen möglichst gleich zu gestellen, und er hat das Recht, das persönliche Erscheinen der Parteien jederzeit zu erzwingen. Im ersten

Termin kann der Vorsitzende allein verhandeln und im Parteieneinverständnis eine spruchreife Sache sofort entscheiden; an den weiteren Terminen müssen die Beisitzer teilnehmen; Zeugen und Sachverständige werden unbeeidet vernommen und haben nur auf Verlangen einer Partei den Nacheid zu leisten. Die Berufung gegen kontradiktorische Endurteile ist nur zulässig, wenn deren Streitgegenstand 100 Mark übersteigt. Sie geht ans Landgericht.

Die praktische Bedeutung der Gewerbegerichte liegt aber vor allem in der umfassenden Vergleichspraxis in den Prozessen und in der Betätigung zur Schlichtung von Lohnstreitigkeiten und Lohnkämpfen aller Art. In der Praxis der deutschen Gewerbegerichte finden etwa die Hälfte aller Streitsachen ihre Erledigung in gütlicher Weise. Es ist ja von Gesetzes wegen dem Gericht der Sühneversuch zur Pflicht gemacht und er wird dadurch noch besonders gefördert, daß im Vergleichsfalle keine Kosten erhoben werden. Außer der Spruchtätigkeit hat das Gewerbegericht bei Arbeitskämpfen aller Art als Einigungsamt zu fungieren, indem es eine gütliche Beilegung in einer Verhandlung versucht, zu welcher Vertreter beider Streitteile, nicht aber unmittelbar Beteiligte, als Vertrauensmänner hinzugezogen werden. Das Amt fällt, wenn eine Einigung nicht gelingt, einen Schiedsspruch, welcher veröffentlicht wird, und über dessen Annahme sich die Parteien innerhalb bestimmter Frist zu erklären haben. Statt der Einigungsämter, die immerhin an mancherlei Formen gebunden sind, pflegen vielfach die Gewerbegerichtsvorsitzenden allein die Lohnstreitigkeiten zu einem gütlichen Ausgleich zu bringen, und zwar auch in Streitsachen, die sich weit über den örtlichen Bereich des Gerichts erstrecken. Ferner sehen die Tarifgemeinschaften in ihren Verträgen oft die Mitwirkung eines oder mehrerer Gewerbegerichtsvorsitzenden in den Tarifämtern vor, auch tritt bei umfassenden Lohnkämpfen ein Kollegium von Unparteiischen in Aktion.

Eine weitere Tätigkeit der Gewerbegerichte erstreckt sich darauf, daß sie in gewerblichen Fragen Anträge an Behörden und gesetzgebende Körperschaften richten können, und auch verpflichtet sind, Gutachten über solche Fragen zu erstatten. In diesen Fällen tritt der Vorsitzende mit allen Beisitzern in der Plenarversammlung zusammen. Anträge können allerdings auch von einem Ausschuß gestellt werden, welcher gleichzeitig zur Vorbereitung von Gutachten dienen kann.

Soweit Gewerbegerichte bestehen, ist die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte ausbeschlossen und kann auch durch Vereinbarung nicht begründet werden. Die auf Vereinbarung beruhenden Schiedsgerichte schließen aber die Zuständigkeit des Gewerbegerichtes meist nicht aus, weil nach den Bestimmungen der Zivilprozeßordnung ein bestimmtes Rechtsverhältnis, d. h. ein individuelles, von dem Schiedsvertrag erfaßt werden muß. Gleichwohl haben besonders die Schiedsgerichte, welche von Tarifgemeinschaften errichtet zu werden pflegen, eine große Bedeutung, indem die Angehörigen der Tarifgemeinschaft zu ihrer Anrufung verpflichtet werden, und im Falle der Nichtunterwerfung unter ihre Sprüche die Ausschließung aus der Tarifgemeinschaft zu gewärtigen haben.

Ausgeschlossen ist die Zuständigkeit der Gewerbegerichte für Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern, die Innungsmitglieder sind und ihren Lehrlingen. Hier ist die Innung zuständig durch den Vorstand oder den Ausschuß für das Lehrlingswesen. Die schriftlich abzufassende Entscheidung erlangt Rechtskraft, wenn nicht innerhalb eines Monats Klage beim ordentlichen Gericht erhoben wird. Auch bei Klagen von und gegen Gesellen, Gehilfen usw. ist das Gewerbegericht ausgeschlossen, wenn der Arbeitgeber Mitglied einer Innung ist, für welche ein Innungsschiedsgericht errichtet wurde. Auch hier gilt hinsichtlich der Entscheidung das gleiche wie bei der Innung, nur ist der Kläger, wenn nicht innerhalb acht Tagen der erste Termin stattfindet, berechtigt zu verlangen, daß der Rechtsstreit an das Gewerbegericht übergeht.

Ist kein Gewerbegericht vorhanden, so kann bei Streitigkeiten über Antritt, Fortsetzung und Auflösung des Arbeitsverhältnisses, und über Aushändigung und Inhalt von Zeugnissen die Entscheidung des Gemeindevorstehers angerufen werden, die rechtskräftig wird, wenn sie nicht innerhalb 10 Tagen durch Klage beim ordentlichen Gericht angefochten wird.

Im Handelsgewerbe erfolgt die Durchführung von Streitigkeiten zwischen Prinzipalen und Handlungsgehilfen und -lehrlingen durch die Kaufmannsgerichte, welche genau nach dem Vorbild der Gewerbegerichte durch das Kaufmannsgerichtsgesetz vom 6. Juli 1904 geschaffen

sind. Nur muß hier der Vorsitzende zum Richteramt oder höherem Verwaltungsdienst befähigt sein, und die Wahl der Beisitzer muß nach den Grundsätzen der Proportionalwahl stattfinden. Handlungsgehilfen, deren Jahresarbeitsverdienst 5000 Mark übersteigt, unterfallen nicht der Zuständigkeit dieser Sondergerichte. Durch Schiedsgerichte kann ihre Zuständigkeit nicht ausgeschlossen werden. Die sachliche Zuständigkeit erstreckt sich auch auf Streitigkeiten aus Konkurrenzklauseln. Im übrigen sind auch die Kaufmannsgerichte als Einigungsamt und als Antragsteller und begutachtende Behörde tätig. Auch für Handlungsgehilfen- und -lehrlingsstreitigkeiten hat da, wo kein Kaufmannsgericht besteht, der Gemeindevorsteher auf Antrag vorläufige Entscheidung zu fällen.

D. Beziehungen der Gewerbetreibenden zueinander und zum Publikum.

1. Gemeinschaftliche Interessen.

§ 29. Das Bedürfnis der Gewerbetreibenden, miteinander in Verbindung zu treten, ist in der gestaltenden Arbeit enger als in der verwaltenden und pflegenden, wo jeder einzelne mehr ein bestimmtes Arbeitspensum vorfindet (der Beamte, der Lehrer), oder wo die Leistung der Arbeit (des Arztes, des Krankenpflegers) in einer Art erfolgt, daß Beziehungen zu den Berufsgenossen seltener eintreten. Ebenso hält auch in der Rohproduktion schon die unlösbare Verknüpfung mit dem Grund und Boden die Arbeitenden auseinander. Die gewerbliche Tätigkeit mußte dagegen, so wie sie sich aus der bloßen Produktion für den eigenen Bedarf entwickelte, zu engen Beziehungen sowohl der Berufsgenossen zueinander als zu den Abnehmern führen, die ja auch ihrerseits das größte Interesse hatten, sich eine gewisse Auswahl zu sichern. Dies führte zu regelmäßigen Zusammenkünften der Produzenten und Abnehmer zu bestimmten Zeiten und an bestimmten, meist öffentlichen Orten, welche natürlich einer gewissen behördlichen Regelung bedurften. Hieraus entwickelten sich die Messen und Märkte als staatlich anerkannte und unter besonderen Schutz gestellte Einrichtungen, einen Kauf und Verkauf beweglicher Gegenstände zeitlich und örtlich zu konzentrieren. Dabei mußte es auf der einen Seite zu bestimmten Einschränkungen kommen, auf der anderen Seite wiederum zu gewissen Freiheiten; den Inbegriff der hierüber ergangenen Rechtsnormen stellt das Marktrecht dar. Das Gesetz unterscheidet allgemein Märkte und Spezialmärkte; letztere sind solche Märkte, die bei besonderen Gelegenheiten oder für bestimmte Gattungen von Gegenständen gehalten werden, so Weihnachtsmärkte, Viehmärkte, Getreidemärkte und andere. Diese alle werden durch die Gewerbeordnung nicht geregelt, vielmehr bewendet es hinsichtlich ihrer bei dem Bestehenden. Die Gewerbeordnung regelt nur in den §§ 64—69 die allgemeinen Märkte, worunter die Wochen- und Jahrmärkte und die allgemeinen Messen fallen. Rechtlich unterscheiden sich die Wochen- und Jahrmärkte durch den Umfang der zugelassenen Gegenstände. Für die Allgemeinheit besteht Marktfreiheit innerhalb der von der Gemeinde erlassenen Marktordnung, was das Gesetz dahin ausdrückt, daß der Besuch der Messen, Jahr- und Wochenmärkte, sowie der Kauf auf denselben einem jeden mit gleichen Befugnissen zusteht; doch ist anerkannt, daß nach dem Herkommen gewisse Handwerkerwaren, die nicht zu den Wochenmarktsartikeln gehören, nur von ortsansässigen Verkäufern zum Markt gebracht werden dürfen. Der Zwischenhandel, d. h. der Ankauf und alsbaldige Wiederverkauf der zu diesem Zwecke angekauften Waren, kann durch die Marktordnung nicht verboten werden. Dagegen kann die Polizeibehörde nicht nur hinsichtlich der äußeren Ordnung des Marktes (Aufreihen der Verkaufsstände), sondern auch darüber, wie der Verkauf zu bewirken ist, nähere Anordnungen treffen. Die Gegenstände des Wochenmarktverkehres sind:

1. rohe Naturerzeugnisse mit Ausschluß des größeren Viehes;

2. Fabrikate, deren Erzeugung mit der Land- und Forstwirtschaft, dem Garten- und Obstbau oder der Fischerei in unmittelbarer Verbindung steht, oder zu Nebenbeschäftigungen der Landleute der Gegend gehört oder durch Tagelöhnerarbeit bewirkt wird, mit Ausschluß der geistigen Getränke;

3. frische Lebensmittel aller Art;

4. etwaige weitere, nach Ortsgewohnheit und Bedürfnis als Wochenmarktartikel oberbehördlich anerkannte Gegenstände.

Auf Jahrmärkten dürfen außer vorgenannten Gegenständen Verzehrungsgegenstände und Fabrikate aller Art feilgehalten werden, geistige Getränke zum Genuß auf der Stelle jedoch nur mit ortspolizeilicher Genehmigung. Der Marktverkehr darf nach § 68 der GewO. in keinem Falle mit anderen als solchen Abgaben belastet werden, welche eine Vergütung für überlassenen Raum und den Gebrauch von Buden und Gerätschaften bilden. Dieses Marktstandsgeld pflegt in den Marktordnungen zum Teil nach landesgesetzlichen Normen bis ins einzelne geregelt zu sein. Der Marktfreiheit entspricht nicht etwa ein Marktzwang, d. h. eine Beschränkung des stehenden oder des Wandergewerbebetriebes außerhalb des Marktplatzes. Nicht behördlich geregelte Märkte sind zwar zulässig, fallen aber nicht unter den Marktbegriff.

Die gemeinschaftlichen Interessen der Gewerbetreibenden führen diese aber noch enger zusammen. Entweder treffen die Gewerbetreibenden gemeinsame Verabredungen über lediglich untergeordnete Punkte des Kaufs und Verkaufs, wie Lieferfristen, einzuräumende Zahlungsziele, zu gewährende Barzahlungsrabatte, oder sie verabreden weitergehend die genauen Preise ihrer Waren; im letzteren Falle spricht man, wofern die Preisfestsetzung monopolartig wirken soll, während man von der Absicht irgendwelcher Produktionsregelung absieht, von „Ringen". Erstrecken sich aber die Vereinbarungen weiter, indem sie auf gemeinschaftliche Übernahme der Bestellungen und deren Repartition auf die einzelnen produzierenden Stellen abzielen, so spricht man von Kartellen oder Syndikaten. Ihr Zweck geht auf eine gegenseitige Beschränkung des Gewerbebetriebs in der Produktion, ebenso in der Absatzmöglichkeit und Preisbildung. Anders als die bloßen Ringe vermögen die Syndikate die Existenzmöglichkeit ihrer Mitglieder völlig zu sichern. Nehmen aber die gleichartigen Betriebe umfassend die ganze Verwaltung ihres Gewerbes in die Hand, im besonderen auch durch eigene Produktion der Roh- und Hilfsstoffe, so bezeichnet man diese Organisation als Trust. Alle diese wirtschaftlich bedeutungsvollen Neubildungen, die letzten Endes auf eine allumfassende Riesenunternehmung der einzelnen Branche abzielen, sind bis jetzt von unserem Recht nicht weiter beachtet worden. Man hat sie als privatrechtliche Vereinbarungen betrachtet, die Gutes zu stiften in der Lage sind, indem sie Erschütterungen des Handels hintanhalten und eine gewisse Stetigkeit in die Arbeiterverhältnisse bringen. Aber man darf nicht vergessen, daß diese Organisationen nicht nur schließlich fast unumschränkte Macht in der Preisbildung der Waren, sondern eine gleich beherrschende Stellung auch den Arbeitern gegenüber erlangen. Diesen Gefahren beizeiten zu begegnen, muß Aufgabe des künftigen Gewerberechts sein. In einer Beziehung hat sich allerdings auch die deutsche Gesetzgebung mit dem Kartellgedanken vertraut gemacht, indem sie im Reichsgesetz vom 25. Mai 1910 die Syndizierung in der Kaliindustrie gesetzlich sanktionierte, dabei aber richtigerweise nicht vergaß, auch die Arbeiter gegen Lohnherabsetzung zu sichern.

Anders als die ebenerwähnten Verbindungen von Gewerbetreibenden haben die örtlichen Verbände gleicher Gewerbetreibender eine bis ins äußerste Detail gehende gesetzliche Beordnung in den Bestimmungen der GewO. über das Innungswesen erfahren. Während die GewO. in ihrer ursprünglichen Gestalt in den Innungen nicht viel mehr erblickte als privatrechtliche Korporationen, sind sie im Laufe der modernen Rechtsentwicklung immer mehr zur öffentlichen Korporation geworden, namentlich seit dem Erlaß der sog. Handwerkernovelle von 1897.

Die Aufgaben der Innungen werden unterschieden in obligatorische (§ 81 a GewO.) und fakultative (§ 81 b GewO.). Obligatorische Aufgabe der Innung ist die Pflege des Gemeingeistes sowie die Aufrechterhaltung und Stärkung der Standesehre unter den Innungsmitgliedern; die Förderung eines gedeihlichen Verhältnisses zwischen Meistern und Gesellen (Gehilfen), nebst Fürsorge für das Herbergswesen und den Arbeitsnachweis, weiter die nähere Regelung des Lehrlingswesens und die Fürsorge für die technische, gewerbliche und sittliche Ausbildung der Lehrlinge, allerdings nur noch insoweit, als sie nicht durch die in erster Linie zuständige Handwerkskammer erfolgt; endlich die Entscheidung von gewerblichen Streitigkeiten zwischen Innungsmitgliedern und Lehrlingen. Die fakultativen Aufgaben der Innung sind nur durch den Rahmen des gemeinsamen gewerblichen Interesses beschränkt.

Unter Innungsausschüssen sind Organisationen zu verstehen, die für alle oder mehrere derselben Aufsichtsbehörde unterstehende Innungen zusammengesetzt, die gemeinsamen Interessen der beteiligten Innungen zu vertreten berufen sind.

Innungsverbände sind Zusammenschlüsse von Innungen, die nicht derselben Aufsichtsbehörde unterstehend, zur Wahrnehmung weiterer, über die lokalen Interessen hinausgehenden Interessen dienen; sie pflegen meist Fachverbände zu sein.

Die Gewerbegesetzgebung kennt seit der Handwerkernovelle zwei Arten von Innungen.

Freie Innungen, zu denen der Beitritt freiwillig ist, und Zwangsinnungen, für die ein Beitrittszwang für sämtliche Handwerker, die das in der Innung vertretene Handwerk betreiben, besteht, der allerdings auf diejenigen beschränkt werden kann, welche der Regel nach Gesellen und Lehrlinge halten.

Zu einer freien Innung können sich selbständige Gewerbetreibende aller Art, wofern nur die Gewerbeordnung auf sie Anwendung findet, vereinigen. Die Organisation ist durch ein Innungsstatut festzulegen, welches der nur aus bestimmten Gründen zu versagenden Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedarf. Erst mit dem Zeitpunkt der Statutgenehmigung wird die Innung existent. Die freien Innungen können für ein Gewerbe, als sog. Fachinnungen, für verwandte, aber auch verschiedenartige Gewerbe aller Art bestehen, auch steht der Begründung mehrerer freien Innungen an sich nichts im Wege. Nur besteht letzterenfalls Versagungsmöglichkeit.

Die Aufnahmefähigkeit in die freie Innung haben nur:

1. diejenigen, welche das Innungsgewerbe oder eins von den Innungsgewerben selbständig betreiben;

2. diejenigen, welche in einem dem betreffenden Gewerbe angehörenden Großbetrieb als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung beschäftigt sind;

3. diejenigen, welche in solchem Gewerbe als selbständige Gewerbetreibende oder als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung tätig gewesen sind, diese Tätigkeit aber aufgegeben haben und eine andere gewerbliche Tätigkeit nicht ausüben;

4. die in landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betrieben gegen Entgelt beschäftigten Handwerker. Andere Personen können nur als Ehrenmitglieder aufgenommen werden.

Im übrigen hat das Statut die Aufnahmevorschriften frei zu regeln, kann und wird daher zweckmäßig noch weitere Voraussetzungen für den Erwerb der Mitgliedschaft aufstellen, wie z. B. den Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte und die Volljährigkeit, um so mehr als Gewerbetreibenden, welche den gesetzlichen und statutarischen Anforderungen entsprechen, die Aufnahme in die Innungen nicht versagt werden darf. Soll die Aufnahme von Ablegung einer Prüfung abhängig gemacht werden, so darf diese nur den Nachweis der Befähigung zur selbständigen Ausführung der gewöhnlichen Arbeiten des Gewerbes bezwecken. Der Erwerb der Mitgliedschaft vollzieht sich durch die zustimmende Erklärung der Innung.

Die freien Innungen können in der Festsetzung der Preise ihrer Waren oder Leistungen oder in der Annahme von Kunden ihre Mitglieder beschränken. Die Beendigung der Mitgliedschaft erfolgt durch Austritt oder Ausschließung. Der Austritt ist am Schlusse eines jeden Rechnungsjahres gestattet; eine Anzeige über den Austritt kann frühestens 6 Monate vor dem letzteren gefordert werden. Wird nach dem Tode eines Innungsmitgliedes dessen Gewerbe für Rechnung der Witwe oder minderjährige Erben fortgesetzt, so gehen die Befugnisse und Obliegenheiten des Verstorbenen mit Ausnahme des Stimmrechts auf die Witwe während des Witwenstandes oder auf die minderjährigen Erben für die Dauer der Minderjährigkeit kraft gesetzlicher Bestimmung über.

Organisiert ist die Innung in der Weise, daß ein Innungsvorstand bestehen muß, der von der Innungsversammlung auf bestimmte Zeit in geheimer Wahl gewählt wird; letztere besteht entweder aus allen Mitgliedern oder aus Vertretern. Zur Wahrnehmung einzelner Angelegenheiten können Ausschüsse gebildet werden. Nach außenhin wird die Innung in allen Fällen durch den Vorstand oder einen oder mehrere statutmäßig bestellte Vertreter vertreten. Über die Innungsangelegenheiten aber steht der Innungsversammlung die Beschlußfassung zu, wofern nicht Gesetz oder Statut die Kompetenz des Vorstandes festsetzen. Eine Reihe

wichtiger Aufgaben (Haushaltplan und Jahresrechnung, Veräußerung von Grundstücken, Aufnahme von Anleihen, Entäußerung von geschichtlich, wissenschaftlich oder künstlerisch wertvollen Gegenständen, Wahl der Organe, der Prüfungsausschußmitglieder, Statut- und Nebenstatuterrichtung und Auflösung der Innung) muß stets der Innungsversammlung vorbehalten bleiben.

Die bei den Innungsmitgliedern beschäftigten Gesellen haben an der Erfüllung der Aufgaben der Innung und an ihrer Verwaltung (§ 95 GewO.) teilzunehmen und wählen zu diesem Zwecke den Gesellenausschuß. Dieser hat insbesondere Recht und Pflicht teilzunehmen bei der Regelung des Lehrlingswesens, der Gesellenprüfung und bei allen Einrichtungen, für welche die Gesellen Beiträge entrichten oder eine besondere Mühewaltung übernehmen, oder welche zu ihrer Unterstützung bestimmt sind.

Die Innung unterliegt ganz allgemein der Aufsicht der unteren Verwaltungsbehörde (§ 96), die ein Ordnungsstrafrecht gegen den Innungsvorstand, die Innungsmitglieder und die an der Verwaltung teilhabenden Gesellen hat.

Auch die Innung selbst hat neben der oben behandelten Gerichtsbarkeit ein weitgehendes Aufsichtsrecht über die Betriebe ihrer Mitglieder.

Die Innung endet entweder durch Auflösung, welche die freiwillige Entschließung der Mitglieder zur Voraussetzung hat, oder durch Schließung; das ist die Aufhebung der Korporation durch behördliche Anordnung. Die Schließung freier Innungen muß erfolgen, wenn für das gleiche Gewerbe die Anordnung der Errichtung einer Zwangsinnung erging. Mit der Konkurseröffnung tritt die Schließung der Innung kraft Gesetzes ein (§ 97 letzter Abs. GewO.).

Bei Auflösung einer Innung wird die Abwicklung der Geschäfte durch den Vorstand unter Aufsicht der Aufsichtsbehörde vollzogen.

Zwangsinnungen können nur für Handwerker gleicher oder verwandter Branchen, also nur als Fachinnungen für einen Ort oder größeren Bezirk errichtet werden, und zwar in der Weise, daß die höhere Verwaltungsbehörde auf Antrag Beteiligter anordnet, daß sämtliche Gewerbetreibende, die das gleiche Handwerk oder verwandte Handwerke in dem vorgesehenen Bezirke ausüben, der neu zu errichtenden Innung als Mitglieder anzugehören haben. Der Begriff des Handwerks ist vom Gesetz nicht festgestellt, ebensowenig wie der Fabrikbegriff; der herrschende Sprachgebrauch ist maßgebend. Die Zwangsinnung kann nur errichtet werden, wenn die Mehrheit der beteiligten Gewerbetreibenden dem Beitrittszwang zustimmt und der Bezirk der Innung so abgegrenzt ist, daß kein Mitglied durch die Entfernung seines Wohnorts vom Sitze der Innung behindert wird, am Genossenschaftsleben teilzunehmen und die Innungseinrichtungen zu benutzen, und wenn die Zahl der voraussichtlich umfaßten Handwerker zur Bildung einer leistungsfähigen Innung ausreicht. Die Gewerbetreibenden werden von der höheren Verwaltungsbehörde zur Abstimmung aufgefordert, bei welcher die Mehrheit der Abstimmenden entscheidet. Ohne Herbeiführung einer Abstimmung kann aber der Antrag abgelehnt werden, wenn die Antragsteller einen verhältnismäßig nur kleinen Bruchteil der beteiligten Handwerker bilden, wenn ein gleicher Antrag innerhalb der letzten drei Jahre abgelehnt war, oder wenn durch andere Einrichtungen für die Wahrnehmung der gewerblichen Interessen ausreichende Fürsorge getroffen ist, wie das z. B. durch Gewerbevereine der Fall sein kann.

Mit der Verfügung der höheren Verwaltungsbehörde gelangt die Zwangsinnung zur Existenz. Insoweit die bestehenden Innungen nicht mit der neuen Organisation im Einklang stehen, treten entsprechende Änderungen ein.

Von Gesetzes wegen sind Mitglieder der Zwangsinnung alle, welche das Innungsgewerbe als stehendes Gewerbe selbständig betreiben; falls die Innung nur für Hilfskräfte beschäftigende Gewerbetreibende errichtet ist, alle Gewerbetreibenden dieser Art. Wer das Gewerbe fabrikmäßig betreibt, unterfällt nicht dem Beitrittszwang. Aufnahme*fähig* in die Innung sind diejenigen, welche in einem, dem Innungsgewerbe angehörenden Großbetrieb als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung beschäftigt sind, zweitens diejenigen, welche in dem Innungsgewerbe als selbständige Gewerbetreibende oder als Werkmeister oder in ähnlicher Stellung tätig gewesen sind, diese Tätigkeit aber aufgegeben haben und eine andere gewerbliche Tätigkeit nicht ausüben, drittens die in landwirtschaftlichen oder gewerblichen Betrieben gegen Entgelt beschäftigten Handwerker ohne Hilfskräfte, viertens mit Zustimmung der Innungsversammlung diejenigen,

welche das Gewerbe fabrikmäßig betreiben und fünftens, falls der Beitrittszwang sich auf Gewerbetreibende, die Hilfskräfte beschäftigen, beschränkt, die Gewerbetreibenden gleicher Art ohne Hilfskräfte. Der Aufnahmefähigkeit entspricht die jederzeitige Möglichkeit des Austritts. Wer aufnahmefähig ist, muß aufgenommen werden. Der Austritt aus der Innung ist natürlich nur den beitrittsberechtigten Mitgliedern gestattet.

Die Organisation der Zwangsinnung ist die gleiche wie bei den freien Innungen. In ihrem Tätigkeitsbereich sind aber erstere dadurch eingeschränkt, daß sie gemeinsame Geschäftsbetriebe nicht errichten dürfen; dagegen ist die Zwangsinnung befugt, Veranstaltungen zur Förderung der gemeinsamen gewerblichen und wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder, wie die Errichtung von Vorschußkassen, gemeinsamen Ein- und Verkaufsvorschriften u. dgl. anzuregen und durch Aufwendungen aus dem angesammelten Vermögen zu unterstützen. Beiträge dürfen zu diesem Zwecke nicht erhoben werden. Ferner ist jeglicher Zwang, Unterstützungskassen beizutreten, mit Ausnahme der Innungskrankenkassen untersagt. Für die Beitragspflicht der Mitglieder ist der Grundsatz aufgestellt, daß die Heranziehung der einzelnen Betriebe unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit zu erfolgen hat.

Die Zwangsinnung darf ferner entgegen der freien Innung ihre Mitglieder nicht beschränken in der Festsetzung der Preise ihrer Waren oder Leistungen oder in der Annahme von Kunden. Diese, dem Organisationsprinzip widersprechende Regelung wird von Handwerkerseite besonders um deswillen bekämpft, weil die Zwangsinnung gehindert ist, damit der Preisschleuderei entgegen zu treten, und von Verdingungen sich dadurch ausschließt, daß ein Submittieren der Innung als solcher nur Zweck haben könnte, wenn sie ihren Gliedern das Mitbieten zu untersagen in der Lage wäre.

Von den Mitgliedern des Vorstandes und der Ausschüsse müssen mindestens zwei Drittel das Recht zur Anleitung von Lehrlingen besitzen und der Regel nach Gesellen oder Lehrlinge beschäftigen. Die Mitglieder derjenigen Ausschüsse, welchen die Fürsorge für die Durchführung der auf die Regelungen des Lehrlingswesens bezüglichen Bestimmungen obliegt, müssen sämtlich diesen Anforderungen entsprechen. Zur Teilnahme an den Geschäften der Innung, welche die Regelung des Lehrlingswesens und die Durchführung der hierüber erlassenen Bestimmungen zum Gegenstand haben, können nur Gesellen herangezogen werden, welche die Meisterprüfung bestanden haben. Die Zwangsinnung kann nur durch Schließung enden, sei es von Amts wegen oder auf Antrag.

Zur Vertretung der Interessen des Handwerks sind im ganzen Reich Handwerkskammern durch die Landeszentralbehörden zu errichten; auch können mehrere Bundesstaaten sich zur Errichtung gemeinsamer Handwerkskammern vereinigen (§ 103 GewO.) Zur Zeit bestehen 65 solcher Handwerkskammern, darunter in Preußen 37. Ihre Organisation wird durch ein Statut bestimmt. Die Kammermitglieder gehen aus Wahlen der Handwerkerinnungen und Gewerbe- oder ähnlichen Vereinen hervor. Die Geschäftsführung liegt in der Hand des von der Kammer aus ihrer Mitte gewählten Vorstandes, dem ein Sekretär beigegeben ist. Die Handwerkskammer kann Ausschüsse bilden und muß einen Gesellenausschuß haben, der durch Wahl aus den Innungsgesellenausschüssen hervorzugehen hat. Die Kosten werden, soweit sie nicht anderweit Deckung von den Gemeinden des Kammerbezirks getragen, welche ermächtigt sind, sie auf die einzelnen Handwerksbetriebe umzulegen, wobei wieder solche ohne Hilfskräfte befreit werden können.

Die Handwerkskammern haben von Gesetzes wegen das Lehrlingswesen näher zu regeln und die Durchführung der dafür geltenden Vorschriften zu überwachen, ferner die Staats- und Gemeindebehörden in der Förderung des Handwerks durch tatsächliche Mitteilungen zu unterstützen, auch Handwerkerwünsche und Anträge zu beraten und den Behörden vorzulegen, sowie Jahresberichte zu erstatten. Ferner liegt ihnen die Bildung von Prüfungsausschüssen für die Gesellenprüfung und von solchen Ausschüssen ob, welche über Beonstandungen von Beschlüssen der Prüfungsausschüsse zu befinden haben.

Die Handwerkskammer hat kein Ordnungsstrafrecht, sie kann die Ordnungsstrafe nur androhen, die Festsetzung erfolgt aber durch die untere Verwaltungsbehörde. Die Aufsicht über die Handwerkskammer steht der höheren Verwaltungsbehörde zu, welche bei ihr einen Kommissar bestellt.

2. Gegensätzliche Interessen.

§ 30. Die Gewerbefreiheit wird dadurch nicht beeinträchtigt daß privatrechtliche Verträge auf Konkurrenzenthaltung geschlossen werden. Da aber derartige Verträge oft bis zu einer wesentlichen Beschränkung der Existenzmöglichkeit gehen, so ist in jedem Falle zu prüfen, ob nicht die Beschränkung so unangemessen weit geht, daß ein Verstoß gegen die guten Sitten vorliegt. Im Handelsgewerbe ist zugunsten der Handlungsgehilfen eine gesetzliche Einschränkung der sog. Konkurrenzklausel erfolgt, die dann ausgedehnt ist auf die höheren gewerblichen Arbeiter (Betriebsbeamte usw.). Bei den einfachen Arbeitern wird ein Konkurrenzverbot in der Regel nichtig sein.

Weitere praktisch wichtige Beschränkungen der gewerblichen Tätigkeit, die sich insbesondere gegen unlautere Mittel im Konkurrenzkampfe kehren, enthält das Gesetz vom 7. Juni 1909 über die Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs. Es richtet sich ganz allgemein gegen die im geschäftlichen Konkurrenzkampfe vorkommenden Handlungen, die gegen die guten Sitten verstoßen, was im Einzelfalle festzustellen der richterlichen Entscheidung anheimfällt. Im einzelnen wendet sich das Gesetz gegen eine Reihe speziell aufgezählter Tatbestände und gibt nicht nur einen privatrechtlichen Unterlassungsanspruch, sondern auch bei wissentlicher Zuwiderhandlung Schadensanspruch und weitergehend strafrechtliche Ahndungsmöglichkeit. So wendet sich das Gesetz gegen die Reklame durch unrichtige Angaben tatsächlicher Art, die einen Irrtum erregen und den Anschein eines günstigen Angebotes hervorrufen können, ferner gegen kredit- oder geschäftsschädigende falsche Behauptungen tatsächlicher Art. Weiter gegen die zur Täuschung des Publikums geschehende Benutzung von Namen, Firmen oder Kennzeichen, um Verwechslung herbeizuführen. Weiter gegen falsche Angaben über den Ursprung von Waren oder den Zweck von Ausverkäufen u. dgl., und schließlich gegen das Schmiergelderunwesen und den Verrat von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen während der Dauer des Dienstverhältnisses.

Ferner hat das Recht um der individuellen Freiheit willen die Verpflichtung, da, wo die gewerbliche Tätigkeit zu Ergebnissen führt, die sich wegen ihrer Originalität als Eigengut darstellen, diese Ergebnisse dagegen zu schützen, daß andere sie in gleicher Weise gewerblich verwerten. Im Interesse des gewerblichen Rechtsschutzes sind deshalb Gesetze ergangen über das Patentwesen vom 7. April 1891, über den Schutz von Gebrauchsmustern vom 1. Juni 1891, über das Urheberrecht an Mustern und Modellen, sog. Geschmacksmustern, vom 11. Januar 1876 und das Gesetz zum Schutze der Warenbezeichnungen vom 12. Mai 1894. Patente werden gewährt für Erfindungen, die für die Allgemeinheit neu sind und gewerblich verwertet werden können. Sie werden nach dem heute geltenden Recht erteilt nicht dem Erfinder, sondern dem Anmelder der neuen Erfindung; die vom Reichsamt des Innern im Juli 1913 veröffentlichten Abänderungsentwürfe schlagen wohl mit Recht den umgekehrten Weg ein. Die Anmeldung geschieht bei dem Patentamt unter genauer Beschreibung der Erfindung und Begründung des Patentanspruches. Wird die Patentierung für nicht ausgeschlossen erachtet, so erfolgt ein Aufgebot zur Erhebung etwaiger Einsprüche gegen die Patenterteilung, und danach die Beschlußfassung über diese. Bei dem Patentamt wird neben der Rolle für die Patente noch die Rolle für Gebrauchsmuster geführt. Auch hier ist die Neuheit Voraussetzung des Musterschutzes, die Eintragung in die Rolle für Gebrauchsmuster erfolgt jedoch ohne Aufgebot. Eine dritte beim Patentamt geführte Rolle ist die Zeichenrolle für Warenzeichen, sog. Fabrik- oder Handelsmarken. Für den Eintrag ist Voraussetzung, daß sich das Zeichen von früher angemeldeten unterscheidet und auch wirklich der Unterscheidung der damit versehenen Waren von anderen Waren dient. Soweit es sich um das Urheberrecht an Mustern und Modellen handt, erfolgt die Anmeldung beim Amtsgericht. Die Wirkung der Eintragung in allen Fällen ist für alle Dritten das Verbot, gewerbsmäßig den geschützten Gegenstand nachzubilden und auszunutzen. Die Dauer dieses Zustandes ist verschieden geregelt: für Patente 15 Jahre, für Geschmacksmuster nach Wahl des Urhebers 1—3 Jahre, wobei Verlängerung bis 15 Jahre statthaft ist, für Gebrauchsmuster 3 Jahre, die vor Ablauf um die gleiche Frist verlängert werden können, für Warenzeichen 10 Jahre, die auf weitere 10 Jahre erstreckt werden können.

In ähnlicher Weise dienen dem gewerblichen Rechtsschutz die Gesetze, die die gewerbliche Vervielfältigung von Gegenständen betreffen, die als literarische, tonkünstlerische oder Werke

der bildenden Kunst und Photographien Eigengut sind. Hierher gehören: das Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Tonkunst vom 19. Juni 1901 und das Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie vom 9. Januar 1907.

Das Urheberrecht bedarf zu seinem Schutze keiner Beurkundung, sondern entsteht mit dem Werke selbst. Wer nicht Urheber ist, dem ist die gewerbliche Vervielfältigung bzw. Nachbildung des Werkes und dessen gewerbsmäßige Verbreitung untersagt. Bei Werken der Literatur erstreckt sich dieses Verbot auch auf Bearbeitungen. Ausnahmen bestehen in erheblicher Anzahl aus den Gesichtspunkten heraus, daß dem Urheber selbst möglichst weite Verbreitung erwünscht ist, wie z. B. bei Gesetzestexten oder, daß das Vermögensinteresse des Urhebers gering erscheint wie bei Zeitungen. Auch der Schutz der Urheberrechte ist zeitlich verschieden; er beträgt für Photographien 10, im übrigen 30 Jahre seit dem Tode des Urhebers. Gewisse Ausnahmen sind vorgesehen.

E. Das Verfahren in Gewerbesachen.

§ 31. Die Reichsgesetzgebung hat im allgemeinen nur das materielle Gewerberecht in ihren Bereich gezogen, das Verfahren in Gewerbesachen selbst ist, abgesehen von dem oben behandelten Prozeß über Arbeitsstreitigkeiten, der Landesgesetzgebung überlassen geblieben. Die Gewerbeordnung begnügt sich damit, gewisse Mindestanforderungen an die Landesgesetzgebung zu stellen, so im besonderen für das bei der Genehmigung von Anlagen in Betracht kommende Rekursverfahren. Hier sind folgende Normen festgelegt.

In der ersten oder zweiten Instanz muß eine kollegiale Behörde entscheiden; diese ist befugt, Untersuchungen an Ort und Stelle zu veranlassen, Zeugen und Sachverständige zu laden eidlich zu vernehmen, überhaupt den angetretenen Beweis in vollem Umfange zu erheben. Bildet die kollegiale Behörde die erste Instanz, so hat sie ihre Entscheidung in öffentlicher Sitzung nach Erfolg der Ladung und Anhörung der Parteien zu fällen. Dies hat auch in dem Falle zu geschehen, wenn zwar Einwendungen nicht angebracht sind, die Behörde aber nicht ohne weiteres die Genehmigung erteilen will, und der Antragsteller innerhalb 14 Tagen nach Empfang des die Genehmigung versagenden oder nur unter Bedingungen erteilenden Bescheids der Behörde auf mündliche Verhandlung anträgt. Bildet die kollegiale Behörde die zweite Instanz, so hat sie ihre Entscheidung stets in öffentlicher Sitzung nach Erfolg der Ladung und Anhörung der Parteien zu fällen. Der Rekurs ist in einer präklusivischen Frist von 14 Tagen seit Eröffnung des Bescheides an die nächst vorgesetzte Behörde zulässig. Welche Behörden bei den ergehenden Gewerbegesetzen unter den Ausdrücken untere Verwaltungsbehörde, Ortspolizeibehörde, höhere Verwaltungsbehörde usw. zu verstehen sind, gibt die Landeszentralbehörde eines jeden Bundesstaates bekannt.

4.

Recht des deutschen Verkehrswesens (Verkehrsrecht)

von

Regierungsrat Dr. jur. Ernst Blume,
Deutschem Sekretär des Zentralamts für den internationalen Eisenbahntransport und Privatdozenten an der Universität in Bern.

Inhaltsübersicht.

(Die Literaturübersichten befinden sich vor jedem Abschnitt.)

§ 1. Einleitung; Begriff des Verkehrsrechts: S. 367. 1. Literaturübersicht.— 2. Zweifache Aufgabe der Staatsverwaltung. — 3. Begriff des Verkehrs. — 4. Verkehrswesen. — 5. Verkehrsrecht. — 6. Stoffeinteilung nach den Verkehrsmitteln.

A. Das Recht der Wege und Straßen.

§ 2. Literaturübersicht S. 368. — § 3. Bedeutung und Entwicklung S. 368. — § 4. Wegegesetzgebung S. 369. — § 5. Einteilung, Arten der Wege und Straßen; öffentliche Wege S. 369. — § 6. Wegepolizei S. 370. — § 7. Wegebau; Fluchtliniengesetz S. 370. — § 8. Wegebaulast; ihr Umfang; die Träger der Wegebaulast; Aufbringung der Kosten; außerordentliche Wegebaupflichtige S. 371. — § 9. Wegepolizei im engeren Sinne: Ihre Aufgaben; Wegepolizeibehörden; Schutzmaßregeln; Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen; Gewerbeordnung S. 373. — § 10. Gebühren für Benutzung der Straßen S. 375.

B. Das Recht der Eisenbahnen.

§ 11. Literaturübersicht S. 375. — § 12. Vorbemerkung: Verkehr und Betrieb S. 377. — § 13. Begriff der Eisenbahn S. 377. — § 14. Das Eisenbahnwesen und die Verfassung des Deutschen Reiches S. 377. — § 15. Die Reichsaufsicht S. 378. — § 16. Die Landesaufsicht S. 379. — § 17. Die Verwaltungsbehörden S. 380. — § 18. Recht des Eisenbahnbaus: Hoheitsrecht; Verleihung des Eisenbahnunternehmungsrechts; Bau einer Eisenbahn, Vorarbeiten, Grunderwerb, Abnahme; Kleinbahnbau; Enteignung; Fluchtliniengesetz S. 382. — § 19. Recht des Eisenbahnbetriebes: I. Schutz des Betriebes; technische Einheit; Eisenbahnbau- und -Betriebsordnung; Signalordnung; Bahneinheiten; Pfändung. II. Schutz gegen den Betrieb: Reichshaftpflichtgesetz; Unfallfürsorge; Sachschaden; sanitäre Maßnahmen S. 385. — § 20. Recht des Eisenbahnverkehrs: I. Besondere Aufgaben des „Verkehrs"; Tarifgleichheit, tatsächliches Beförderungsmonopol, Eisenbahnverbände, Tarife, Gesetz von 1838 und Allgemeines Deutsches Handelsgesetzbuch, Reichsverfassung, Eisenbahnbetriebsreglement, Internationales Übereinkommen, Bürgerliches Gesetzbuch, Deutsches Handelsgesetzbuch, Eisenbahnverkehrsordnung, Tarife als Vertragsgrundlage, der Deutsche Eisenbahn-Güter-Tarif. II. Deutsches Beförderungsrecht, privatrechtliche Grundlage, gemeinsame Rechtssätze für Personen- und Güterbeförderung; Personenbeförderungsvertrag, Reisegepäck, Expreßgut, Leichen, lebende Tiere. Güterbeförderung: Bedingungen, Abschluß des Vertrages, Frachtzahlung, Zollbehandlung, Verfügungsrecht, Nachnahme, Inhalt des Vertrages, Hindernisse, Lieferfristen, Haftung für unversehrte, für rechtzeitige Ablieferung, Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit. Beendigung des Vertrages S. 389. — § 21. Beziehungen der Eisenbahnen zu anderen Verwaltungen: Landesverteidigung, Zoll-, Post- und Telegraphenverwaltung S. 398.

C. Das Recht der Post, der Telegraphie und des Fernsprechers.

§ 22. Literaturübersicht S. 400. — § 23. Gemeinsames: Verwaltung, Gesetzgebung, Verkehr mit dem Ausland, Anstellung der Beamten. Organisation S. 401. — § 24. Postrecht: Postmonopol, Beförderungspflicht, Postordnung, Pflichten des Absenders, Beitreibung von Gebühren, Portofreiheiten, Haftung der Post, Vorrechte der Post (Eisenbahnpostgesetz), internationales Postrecht S. 402. — § 25. Telegraphenrecht: Gesetz über das Telegraphenwesen, Arten der Telegramme, Haftung der Verwaltung, Funkentelegraphie und Fernsprechwesen, Telegraphenwegegesetz; Verhältnis zur Eisenbahn, Eisenbahntelegraphie, Schutz der Telegraphenanlagen, internationales Telegraphenrecht; internationales Funkentelegraphenrecht; Schutz der Funkspruchanlagen S. 406.

D. Das Recht der Schiffahrt.

§ 26. Literaturübersicht S. 409. — § 27. Allgemeines S. 409. — § 28. Seeschiffahrtsrecht, Reichsaufsicht, Seewarte, Seezeichen, Seemannsordnung, Seestraßenordnung, Seeunfälle, Strandungsordnung, Küstenfrachtfahrt, Schiffsvermessung S. 410. — § 29. Binnenschiffahrtsrecht, Abgrenzung, Wasserstraßen, deutsche Wasserstraßen (Gesetz vom 24. Dezember 1911), Zuständigkeit des Reichs, Landesgesetzgebung, Schiffahrtspolizei, Schiffahrt auf öffentlichen Flüssen. Wasserstraßengesetz S. 413. — § 30. Flößereirecht. Floßfahrt und Trift S. 416.

E. Das Recht der Luftfahrt.

§ 31. Literaturübersicht S. 416. — § 32. Begriff des Luftfahrtsrechts S. 417. — § 33. Notwendigkeit einheitlicher Regelung durch das Reich S. 418. — § 34. Der Luftbeförderungsvertrag S. 418. — § 35. Bisher ergangene luftfahrtsrechtliche Vorschriften S. 418. — § 36. Internationales Luftfahrtsrecht S. 420.

§ 1. Einleitung. Begriff des Verkehrsrechts.

1. **Literaturübersicht:** van der Borght, Das Verkehrswesen, 1912. — Cohn, Zur Politik des deutschen Finanz-, Verkehrs- und Verwaltungswesens, 1905. — Cohn, Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens, 1900. — Cohn, Nationalökonomie des Handels- und Verkehrswesens, 1898. — Fleischmann-v. Stengel, Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, 1911[2] (Bd. 1). — Grotefend, Gesetzsammlung. — Grotefend-Cretschmar Gesetzgebungsmaterial. — Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 1912[21]. — Huber, Verkehrsmittel und Verkehrswege, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1911 (Bd. 8). — Huber, Transport, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1911 (Bd. 7). — Jahrbuch für den internationalen Rechtsverkehr (JBJR 1912/13). — Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 1901 (3. Bd.) — Carl Lehmann, Lehrbuch des Handelsrechts, 1912[3]. — Meyer-Dochow, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungerechts, 1910[3].

2. Die Staatsverwaltung hat im wesentlichen eine zweifache Aufgabe. Sie soll einmal die vorhandenen Werte, d. h. namentlich die Person und das Eigentum schützen, sie soll ferner die geistigen und wirtschaftlichen Bestrebungen der Staatsbürger fördern, welche die Erhöhung dieser Werte verfolgen. Der ersten Aufgabe dient der Staat durch Einrichtung einer geordneten Rechtspflege und Polizei. Den geistigen — kulturellen — Interessen wird er durch Pflege des Kultus — Kirche —, des Unterrichts — Schule —, der Kunst und Wissenschaft — Akademien, Universitäten — gerecht. Die wirtschaftlichen — materiellen — Interessen fördert er durch seinen Einfluß auf Landwirtschaft und Forstwirtschaft, auf Bergbau und Industrie, auf Gewerbe, Handel und Verkehr. Im Gegensatz zu jener schützenden — konservierenden — Tätigkeit des Staates faßt man diese mehr fördernden, anregenden Bestrebungen der Staatsverwaltung wohl unter den Gesichtspunkten der Kulturpflege und der Wirtschaftspflege zusammen; doch sind die Abgrenzungen ziemlich flüssig.

3. Ein Teilgebiet der Wirtschaftspflege, der Förderung jener menschlichen Bestrebungen, die auf die Gütererzeugung und, was ihr nahe verwandt ist, den Güterumsatz gerichtet sind, ist die Pflege des Verkehrs.

Unter dem Worte Verkehr versteht man Verschiedenes, so z. B. die Gesamtheit der Beziehungen der Menschen zueinander, also was man auch mit Vergesellschaftung bezeichnet. Dann denkt man dabei an den „wirtschaftlichen Verkehr", den Austausch wirtschaftlicher Güter und Leistungen, also an Handelsverkehr, Markt-, Börsen-, Geld-, Kreditverkehr. In einem engeren Sinne aber begreift man unter dem Worte die Einrichtungen, welche jenen „wirtschaftlichen" Verkehr erst ermöglichen, jene Tätigkeit, die darauf gerichtet ist, die räumlichen Entfernungen, die sich bei allen Gelegenheiten im wirtschaftlichen Leben hindernd in den Weg stellen, zu überwinden.

4. Um diese Aufgabe zu erfüllen, hat der Menschengeist eine ganze Reihe von Mitteln ersonnen, die zur Beförderung von Menschen, Gütern und Nachrichten dienen sollen. Sie bilden zusammen das Verkehrswesen, d. h. die Gesamtheit der Veranstaltungen, welche die Überwindung räumlicher Entfernungen bezwecken.

5. Unter Recht des deutschen Verkehrswesens (Verkehrsrecht) wird man daher im folgenden die Gesamtheit aller derjenigen Vorschriften verstehen dürfen, welche die Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten und die Herrichtung, den Betrieb und die Unterhaltung der verschiedenen Verkehrsmöglichkeiten in Deutschland regeln.

Diese Vorschriften gehören aber ihrerseits den verschiedensten Rechtsgebieten an. Sie stammen aus dem Staatsrecht, dem Völkerrecht, Strafrecht, bürgerlichen Recht, Handelsrecht. Wenn sie nun hier in einer Enzyklopädie unter dem besonderen Gesichtspunkte des Begriffes „Verkehrsrecht" zusammengefaßt werden, so läßt es sich nicht vermeiden, daß an einzelnen

Stellen Wiederholungen auftreten. Namentlich wird das bei privatrechtlichen Vorschriften der Fall sein, die schon im bürgerlichen oder im Handelsrecht zur Darstellung gelangt sind. In solchen Fällen ist, um im Rahmen des ganzen Werkes zu bleiben, meist auf die betreffende Stelle verwiesen. Wo das aber nicht angängig war, ist eine Wiedergabe erfolgt, welche die für den „Verkehr" besonders wichtigen Momente hervorheben soll.

Andererseits kann man sich aber nicht verhehlen, daß der jetzt in der Ausbildung befindliche Begriff „Verkehrsrecht" noch ein ziemlich vager, unbestimmter ist. Seine Abgrenzung im einzelnen wird sich aus logischen Gesichtspunkten zwingend kaum ergeben. Im folgenden sind denn auch im wesentlichen praktische Erwägungen für die Auswahl der zu behandelnden Gebiete maßgebend gewesen. Ein selbständig, d. h. nicht im Rahmen eines Sammelwerkes bearbeitetes System des „Verkehrsrechts" würde in sich abgeschlossener zu gestalten sein.

6. Zur Überwindung der räumlichen Entfernungen bedarf es verschiedener Einrichtungen: Verkehrsmittel, und zwar besonderer Wege und besonderer Kräfte, die auf ihnen die zur Entfernungsüberwindung nötige Bewegung erzeugen. Nach den Wegen kann man unterscheiden den Verkehr der Landstraßen, der Eisenbahnen, der Post (nebst Fernsprecher und Telegraph), der Wasserstraßen und den Luftverkehr. Die bewegenden Kräfte, menschliche Arbeit, tierische Kraft, Dampf, Elektrizität, Wasser, Schwerkraft u. a. m., ebenso wie die verwendeten Beförderungsmittel lassen andere Unterscheidungen zu.

Die folgende Darstellung folgt der Verschiedenheit der Verkehrswege und behandelt das Recht der Wege und Straßen, der Eisenbahnen, der Post, Telegraphie und des Fernsprechers, das Schiffahrtsrecht[1] und das Luftfahrtsrecht.

A. Recht der Wege und Straßen.

§ 2. Literaturübersicht.

Beiträge zur Erläuterung des Deutschen Rechts, begründet von Gruchot. — Bering. Die Rechte an öffentlichen Wegen, 1874. — Czermak, Gesetze und Vorschriften über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen, 1912. — Eger, Das Reichsgesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen, 1911. — v. Eschstruth, Der öffentliche Weg, 1902. — Friedenthal, Preußisches Wegerecht, 1906. — Friedrichs und v. Strauß und Torney, Das Gesetz betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2. Juli 1875, 1905 [5]. — Gneiß, „Wegeordnungen" in v. Holtzendorffs Rechtslexikon 3, 1295. — Germershausen, Wegerecht und Wegeverwaltung in Preußen, 1907 [3]. — Griepenkerl, Zur Frage der Wegegesetzgebung im Deutschen Reich, 1872. — Hecht, Gesetz über die Reinigung öffentlicher Wege, 1912. — Hoepfel, Reichsgesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen, 1912. — Isaac, Kommentar zum Automobilgesetz, 1912. — Krause, Automobilgesetz, 1909. — Merlo, Die Ungesetzlichkeit der die Straßenreinigung betreffenden Polizeiverordnungen und Ortsstatute, 1894. — Neukirch-Rosenmeyer, Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen, 1910. — Ottermann, Das Fluchtliniengesetz, 1897. — Preußisches Verwaltungsrecht. — v. Reitzenstein, Das deutsche Wegerecht in seinen Grundzügen, 1890. — v. Roenne, Wegerecht und Wegepolizei des preußischen Staates, 1857. — Saran, Baufluchtliniengesetz, 1911. — Schimpff, Die Voraussetzungen der Haftpflicht des Kraftzeughalters, 1912. — Schmidt-Wagner, Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen, 1909. — Schultz, Zum preußischen Wegerecht, 1893. — Verwaltungsarchiv. — Waldeck, Gesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen, 1910. —

§ 3. Bedeutung und Entwicklung der Wege und Straßen.

Die Wege darf man wohl als das ursprünglichste Mittel des menschlichen Verkehrs zu Lande ansprechen. Ihre Bedeutung ist nicht immer die gleiche geblieben. Während sie in den Zeiten der Naturalwirtschaft nur engbeschränkten Kreisen dienten, wurde später ein Teil von ihnen, soweit sie sich fortlaufend aneinander anschlossen, zu Trägern des großen, durchgehenden Verkehrs von Hauptstadt zu Hauptstadt, von Land zu Land. Doch diese umfassendere

[1] Von einer Aufnahme eines besonderen Teils über Verkehrsstrafrecht mußte aus äußerlichen Gründen leider abgesehen werden. Siehe dazu statt aller anderen Binding, Lehrbuch des gemeinen deutschen Strafrechts. Besonderer Teil II 1, S. 35 ff. der zweiten Auflage.

Aufgabe haben sie zum größten Teil wieder mehr und mehr abgegeben. Die Güterbeförderung und die große Masse der Personenbeförderung vollzieht sich jetzt auf der Eisenbahn, wenn auch nicht zu verkennen ist, daß durch die Erfindung der Kraftfahrzeuge ein Teil des Personenverkehrs, des Vergnügungsverkehrs, sich wieder mehr den durchgehenden, großen Straßen zugewandt hat. Die Hauptbedeutung der Landstraßen muß man indes heute darin erblicken, daß sie wieder mehr örtlich beschränkten Kreisen dienen, am großen Verkehr aber nur als Zubringer zu den modernen Straßen des Massenverkehrs, zu den Eisenbahnen, Flüssen und Kanälen beteiligt sind.

§ 4. Wegegesetzgebung.

Diesem Wandel in ihrer Bedeutung mag man es zuschreiben, wenn im Laufe der Zeiten die Straßen und Wege rechtlich ganz verschieden behandelt sind, und wenn man heute gerade auf diesem Rechtsgebiet weder von einer Einheitlichkeit, noch gar von einer Einheit sprechen kann, trotzdem nach Art. 4 Nr. 8 der Verfassung des Deutschen Reiches die Herstellung der Landstraßen im Interesse des allgemeinen Verkehrs der Beaufsichtigung des Reichs und seiner Gesetzgebung unterliegt. Nicht einmal in Preußen und den anderen größeren Bundesstaaten kann man von einer zusammenfassenden Wegegesetzgebung sprechen. Das Wegerecht baut sich auf den verschiedensten lokalen und provinziellen Gewohnheiten, Verordnungen und Gesetzen auf, die in ihrer Mannigfaltigkeit wohl kaum bis ins einzelne festzustellen sind, einer der Gründe, weshalb man selbst in Preußen den Versuch aufgegeben hat, ein Wegegesetz für die ganze Monarchie zu schaffen. Während aber in den ersten Zeiten das Wegerecht von privatrechtlichen Erwägungen beeinflußt wurde, kann man später, mit dem Wachsen der Bedeutung der Wege als Verkehrsstraßen, eine Verstaatlichungsperiode wahrnehmen, die nun wieder als überwunden angesehen werden muß, insofern jetzt die Provinzen und kleineren Kommunalverbände sich mit der Wegepflege zu befassen haben, und die Staatsstraßen in Preußen aufgehört haben zu bestehen.

In diesem Zusammenhange aber muß hervorgehoben werden, daß es immerhin Gesetze gibt, die für das ganze Gebiet des Deutschen Reiches gelten, sowie solche für ganz Preußen, für mehrere Provinzen und für einzelne Provinzen. Die folgende Darstellung will die hauptsächlichsten dieser Bestimmungen nach gemeinsamen Gesichtspunkten geordnet vortragen und wird sich dabei im allgemeinen von dem Gedanken leiten lassen, daß sich alle diese Vorschriften nach der Herstellung, der Unterhaltung und der Benutzung der Wege und Straßen gruppieren. Da aber im folgenden keineswegs eine Abhandlung über das Wegerecht überhaupt gegeben werden soll, sondern nur eine Auswahl aus demjenigen Teil, der dem öffentlichen Verkehr dient, so bedarf es vorher einer gewissen Eingrenzung des Stoffes. Diese ergibt sich, wenn man sich vergegenwärtigt:

§ 5. Die verschiedenen Arten der Wege und Straßen.

Man unterscheidet Wege und Straßen nach verschiedenen Gesichtspunkten, und zwar nach der Art ihrer technischen Herstellung, ihrer Unterhaltung und ihrer bestimmungsgemäßen Benutzung (Verkehrszweck).

So zerfallen die Straßen in Kunststraßen (Chausseen), ausgebaute und nicht ausgebaute Landstraßen, chaussierte Wege, Eiswege usw.; je nach der Stelle, welche die Unterhaltung zu besorgen hat, spricht man von Staats-, Provinzial-, Kreis-, Gemeinde- und Nachbarwegen; auch die auf Grund von Hebeberechtigungen von den Berechtigten zu unterhaltenden Wege gehören hierher. Endlich unter dem Gesichtspunkte der bestimmungsgemäßen Benutzung des Verkehrszwecks teilt man sie wohl ein in Fahr-, Reit-, Fuß- und Radfahrwege und, eine Einteilung, die die wichtigste ist, in solche, die dem öffentlichen, und solche, die dem privaten Verkehre dienen, d. h. in öffentliche und Privatwege. Während die Privatwege nur für die Verkehrszwecke einzelner Personen oder doch nur einer begrenzten Anzahl von Personen bestimmt sind, wie z. B. die sogenannten Adjazenten-, Interessenten-, Wirtschafts-, Holz-, Feld-, Koppelwege, und auch regelmäßig in privatem Eigentum stehen, sind die öffentlichen Wege dem-

gegenüber solche, „die nach der ihnen ausdrücklich oder stillschweigend von allen rechtlich Beteiligten, d. i. dem Eigentümer, der Wegepolizeibehörde und dem Wegebaupflichtigen gegebenen Bestimmung, dem allgemeinen Verkehr dienen" (Germershausen 1³, 4). Dieser allgemeine Verkehr wiederum kann ein weitergehender sein, für ihn gibt es die Land- und Heerstraßen des ALR., die Haupt-Landstraßen, Landeschausseen, Provinzialstraßen, oder er kann sich auf den nachbarlichen Verkehr verschiedener Ortschaften beschränken, dazu kennt man Vizinal-, Kommunikationswege, Neben-Landstraßen, Landwege, Verbindungswege u. ä., oder endlich er besteht in dem Verkehr innerhalb von Städten oder Ortschaften, dann spricht man von Ortswegen oder Ortsstraßen, Nachbarwegen „Wegen, die überwiegend dem innern Verkehr der Ortschaft dienen" usf.

Dem öffentlichen Verkehr sind nur die öffentlichen Wege und Straßen gewidmet; auf sie allein ist daher die Darstellung zu beschränken. Wenn die modernen preußischen Wegeordnungen, so die für die Provinz Sachsen (vom 11. Juli 1891 [GS. 316], ergänzt durch Gesetz vom 8. Juni 1908 [GS. 157]) und für Westpreußen (vom 27. September 1905 [GS. 357], ergänzt durch Gesetz vom 8. Juni 1908 [GS. 165]) sagen, „öffentliche Wege sind solche, welche zu allgemeinem Gebrauche dienen und diesem nicht kraft Privatrechts entzogen werden können", und ähnlich die Wegeordnung für die Provinz Posen (vom 15. Juli 1907 [GS. 243 und 300] und 1908 [S. 28]) und für Ostpreußen (vom 10. Juli 1911 [GS. 99]) bestimmen, „öffentliche Wege sind solche, die mit öffentlichrechtlicher Wirksamkeit für den allgemeinen Verkehr bestimmt sind", so bedeutet diese zweite Definition insofern einen Fortschritt gegenüber der erstgenannten, als es gerade auf die Zweckbestimmung ankommt; denn es gibt manche Wege, die dem allgemeinen Gebrauche dienen, und die doch nicht öffentliche sind, so z. B. die Bahnhofszufuhrwege, die einen Teil der Bahnanlage bilden.

§ 6. Wegepolizei.

Die Staatsverwaltung bekümmert sich nur um die öffentlichen Wege — soweit sie nicht unter dem Gesichtspunkt der Rechtspflege und der Sicherheitspolizei den Eigentumsschutz und Personenschutz auch über Privatwege ausübt —, und man nennt ihre Sorge um das Wegewesen die Wegepolizei im weiteren Sinne.

Diese Sorge des Staates um das Wegewesen umfaßt verschiedene Aufgaben. So ist sie einmal darauf gerichtet, daß die Wegebaupflichtigen ihren Pflichten so, wie es das Verkehrsbedürfnis erfordert, der Wegebaulast, Wegepflicht nachkommen, daß die Wege und der Verkehr auf ihnen gegen Schädigung und Störung gesichert werden (Wegepolizei im engeren Sinne), und daß die Wege dem öffentlichen Gebrauch ungeschmälert erhalten bleiben. Die Aufsicht über den Verkehr auf den öffentlichen Wegen nennt man Verkehrspolizei, die Sorge für den Bau und die Unterhaltung auch wohl Wegebaupolizei.

§ 7. Wegebau, Straßen- und Baufluchtliniengesetz.

Für den Wegebau gelten gewisse Sonderbestimmungen.

Man versteht unter Wegebau im engeren Sinne die Gesamtheit derjenigen Verwaltungsakte und Leistungen, die sich auf die Neuanlage, Verlegung, Verbreiterung oder Herstellung in verbesserter Beschaffenheit beziehen, im Gegensatz zur Wegeunterhaltung, deren Aufgabe es ist, die durch Gebrauch oder Naturereignisse herbeigeführte Abnutzung oder Beschädigung eines Weges zu beseitigen (laufende und außerordentliche Wegeunterhaltung). Wegebau und Wegeunterhaltung zusammen bezeichnet man wieder als Wegebau im weiteren Sinne.

Der Wegebau hat zur Voraussetzung, daß geeignete Grundstücke und Baumaterial zur Verfügung stehen; es ist nötig, daß nach einem gewissen Plane gebaut wird, und daß die Anlegung und Unterhaltung unter Beobachtung gewisser technischer Grundsätze erfolgt.

Die technischen Grundsätze sind meist in Reglementen oder Regulativen enthalten, die für den Bezirk von Provinzen oder Gemeinden gelten, im letzteren Falle von den Kreisausschüssen aufgestellt werden. Sie sind je nach den baulichen und den Verkehrsverhältnissen verschieden. Gewisse gleichmäßige Vorschriften gelten für den Bau von Chausseen (Kunststraßen).

Dagegen gelten für ganz Preußen zwei Gesetze, die für das Straßenbauwesen von großer Bedeutung sind. Die Anlage neuer Straßen ebenso wie der Ausbau, die Verbreiterung bestehender Straßen, bedeuten oft einen Eingriff in bestehende privatrechtliche Verhältnisse und stellen namentlich Ansprüche an das private Eigentum. Das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 (GS. 221) enthält die näheren Bestimmungen, unter welchen Voraussetzungen privates Grundeigentum dem öffentlichen Interesse weichen muß. Das Gesetz ist im Abschnitt über Eisenbahnrecht näher behandelt.

Ferner ist hier das Gesetz, betreffend die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften, vom 2. Juli 1875 (GS. 561), das sogenannte Straßen- und Baufluchtliniengesetz, zu erwähnen. Dieses soll „die Gemeinden in der Erfüllung der ihnen obliegenden Verpflichtung zur Anlegung und Unterhaltung von Straßen entlasten, gleichzeitig aber auch die Interessen der Gemeinden mit denen der Grundstückseigentümer ausgleichen". Es sieht ein Verfahren für Festsetzung von Fluchtlinien vor. Die Gemeindevorstände sind verpflichtet, unter Zustimmung der Ortspolizeibehörde für die Anlegung oder Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften die Straßen- und Baufluchtlinien festzustellen. Wenn polizeiliche Rücksichten es verlangen, kann die Ortspolizeibehörde die Festsetzung fordern. Die Straßenfluchtlinien fallen regelmäßig mit den Baufluchtlinien zusammen, d. h. mit den Grenzen, über welche hinaus die Bebauung ausgeschlossen ist. Es können aber aus besonderen Gründen von den Straßenfluchtlinien verschiedene, hinter diesen zurückweichende Baufluchtlinien festgesetzt werden, z. B. Anlegung von Vorgärten (§ 1). Die Festsetzung der Fluchtlinien kann für einzelne Straßen und Straßenteile oder aber, nach dem voraussichtlichen Bedürfnis der näheren Zukunft, durch Aufstellung von Bebauungsplänen für größere Grundflächen erfolgen (§ 2). Nach Zustimmung der Ortspolizeibehörde, die diese indes nur aus polizeilichen Rücksichten versagen darf (§ 5), legt der Gemeindevorstand den Plan zu jedermanns Einsicht aus (§ 7). Über etwaige Einwendungen, die innerhalb einer Präklusivfrist zu erheben sind, verhandelt der Gemeindevorstand mit den Antragstellern. Kommt es nicht zu einer Einigung, dann entscheidet die betreffende Verwaltungsbeschlußbehörde. Sind dagegen keine Einwendungen erhoben, oder ist über solche endgültig entschieden, so muß der Gemeindevorstand den Plan förmlich feststellen und ihn wiederum zu jedermanns Einsicht öffentlich auslegen (§ 8). Mit dem Tage dieser Auslegung tritt die Beschränkung des Grundeigentümers ein, daß Neu-, Um- und Ausbauten über die Fluchtlinie hinaus versagt werden können. Gleichzeitig erhält die Gemeinde das Recht, die durch den Plan für Straßen und Plätze bestimmte Grundfläche dem Eigentümer zu entziehen (§ 11). Die Entschädigungsfrage regeln die §§ 13 und 14.

§ 8. Wegebaulast.

Die Wegebaulast oder Wegepflicht ist die öffentlichrechtlich erzwingbare Verpflichtung, die Anforderungen des öffentlichen Verkehrs an die Wege zu befriedigen. Ihr Umfang ist z. B. nach den genannten vier preußischen Wegeordnungen etwa dahin zu begrenzen, daß sie die Verpflichtung zur Anlegung, Verlegung und Einziehung der Wege, zu ihrer dem Verkehrsbedürfnis entsprechenden Unterhaltung, Verbreiterung, Verbesserung, zur Beseitigung von Verkehrshindernissen auf ihnen und zur Gewährung der durch Anlegung, Verbreiterung, Verbesserung, Verlegung und Einziehung von Wegen sowie durch Umwandlung von Privatwegen in öffentliche, gesetzlich begründete Entschädigung umfaßt. Sie erstreckt sich auch auf die Anlegung und Unterhaltung aller Zubehörungen, also aller Vorrichtungen, die „zur Vollständigkeit der Wegeanlage oder zu ihrem Schutz und ihrer Sicherheit und Benutzung" gehören. Nicht aber umfaßt sie die Anlegung und Unterhaltung von Anstalten und Vorrichtungen, die einem der Wegeanlage fremden Zwecke dienen, so z. B. dem Schutz gegen polizeiwidrige Zustände auf einer an den Weg grenzenden Anlage. Auch die Beleuchtung gehört in der Regel nicht dazu, vielmehr nur, wenn sie zur Sicherung des Verkehres auf dem Wege notwendig ist, z. B. wenn Reparaturen auf ihm vorgenommen werden. Über die Reinigung der öffentlichen Wege besteht nunmehr in Preußen das Gesetz vom 1. Juli 1912 (GS. S. 187). Es regelt aber einerseits nicht nur die aus Verkehrsrücksichten notwendige Reinigung, sondern namentlich die im Interesse der Gesundheitspflege und Reinlichkeit, also aus weitergehenden polizeilichen Anforderungen sich ergebende Reinigung, und spricht daher von der „polizeimäßigen Reinigung", die die „verkehrsmäßig" einen Teil der Wegebaulast bildende Reinigung umfaßt. Die polizeimäßige Reinigung öffentlicher Wege, einschließlich der Schneeräumung, des Bestreuens mit abstumpfenden Stoffen und des Besprengens zur Verhinderung von Staubentwicklung liegt danach, soweit hierzu nicht ein andrer nach den Bestimmungen des Gesetzes verpflichtet ist, als

eine von der Ortspolizeibehörde erzwingbare Last derjenigen Gemeinde ob, zu derem Bezirk der Weg gehört. Jedoch fällt die polizeimäßige Reinigung der einen Bestandteil öffentlicher Wege bildenden Brücken, Durchlässe und ähnlichen Bauwerke unterhalb der Oberfläche des Weges dem zu ihrer Unterhaltung öffentlichrechtlich Verpflichteten zur Last. Sie beschränkt sich andrerseits auf Wege, die überwiegend dem innern Verkehr der Ortschaft dienen. Die polizeimäßige Reinigung hat, da sie gegenüber der verkehrsmäßigen die umfassendere ist, auch die Beseitigung von Verkehrshindernissen, z. B. großen Schneemassen, zum Gegenstande. Soweit die Pflicht zur polizeimäßigen Reinigung besteht, tritt die Pflicht des Wegebaupflichtigen zur Reinhaltung der Wege aus Verkehrsrücksichten nicht ein (§ 1 des Ges.).

Da sich der Umfang der Wegebaulast nach den Ansprüchen des öffentlichen Verkehrs richtet, so ist er je nach den Zeiten verschieden, zumal die Anforderungen keineswegs feststehende sind. Auf bloße Bequemlichkeiten oder Annehmlichkeiten des Verkehrs dürfen jedoch die Ansprüche nicht gestützt werden. Für die verschiedenen Arten der öffentlichen Wege ist in einigen Fällen die Last auch im einzelnen verschieden geregelt, so in den modernen preußischen Provinzialwegeordnungen.

Während als Wegebauverpflichtete, als sogenannte Träger der Wegebaulast, ursprünglich die Anlieger in Frage kamen, ist jetzt die Entwicklung dahin gelangt, daß die Gemeinden und Gutsbezirke, die Kreise, die Provinzen oder besondere Wegeverbände an ihre Stelle getreten sind. So sind in Preußen die früheren Staatschausseen auf Grund des Dotationsgesetzes vom 8. Juli 1875 (GS. 497), die Provinzialchausseen, besonders bestimmte Landstraßen und auf Grund eines Beschlusses des Provinziallandtages ausersehene Wege von den Provinzialverbänden zu bauen und zu unterhalten; andere, weniger bedeutende gehören zur Wegebaulast der Kreise, und alle noch übrigen, d. h. die unbedeutenderen, sind den Gemeinden und Gutsbezirken überlassen. In einzelnen, wenigen Fällen kommt auch der Staat selbst als Träger der Wegebaulast noch in Betracht, so bei einigen Land- und Heerstraßen, z. B. in Posen und Westpreußen.

Die erheblichen Kosten der Wegebaulast können die kleineren Verbände häufig nicht allein bestreiten. Deshalb werden den Provinzen Mittel zu Beihilfen an leistungsunfähige Kreise und Gemeinden zur Verfügung gestellt; ähnlich ist es mit den Kreisen, die nach der Wegeordnung für die Provinz Sachsen zur Beihilfe an schwache Gemeinden verpflichtet sind, während die Wegeordnungen für Posen, West- und Ostpreußen ein solches Verhalten in das Ermessen des Kreises stellen.

Die den Provinzen, Kreisen oder Gemeinden auferlegten Kosten der Wegelast sind im Wege der Abgabe von den Angehörigen dieser Verbände aufzubringen. Im allgemeinen werden sie in Geld erhoben; indessen finden sich auch noch Reminiszenzen an die einstigen Hand- und Spannfronden und die Zeit, wo die Wegebaulast im wesentlichen auf Naturalleistungen der Anlieger an den Straßen beruhte. Hierher kann man z. B. auch die in den vier Wegeordnungen getroffene Bestimmung rechnen, nach der die Einwohner der anliegenden Gemeinden, falls Lohnarbeiter zu der vom Wegebaupflichtigen zu besorgenden Beseitigung oder Verhütung zeitweiliger Unterbrechung des Verkehrs infolge von Schneefall, Schneewehen, Eisgang, Überschwemmung oder sonstigen Ereignissen nicht rechtzeitig oder nicht zu angemessenen Löhnen zu beschaffen sind, nach Anordnung der Wegepolizeibehörde zur Leistung von Naturaldiensten verpflichtet sind.

Außer den ordentlichen Trägern der Wegebaulast — also im einzelnen den Provinzen, Kreisen, Gemeinden — kennt das Wegerecht noch sogenannte außerordentliche Wegebaupflichtige; es versteht darunter an sich nicht Wegebaupflichtige, die aber ein besonderes Verkehrsinteresse an einem Wege besitzen oder den Weg in außerordentlicher Weise in Anspruch nehmen. Diese können zur Wegelast herangezogen werden. Das preußische Gesetz betreffend die Vorausleistungen zum Wegebau (vom 18. August 1902 [GS. 315]) hat diese Frage einheitlich dahin geregelt, daß die Unternehmer von Fabriken, Bergwerken, Steinbrüchen, Ziegeleien oder ähnlichen gewerblichen Unternehmungen — nicht dazu gehören land- und forstwirtschaftliche Betriebe und solche gewerbliche Betriebe, die Teile eines solchen sind, sowie Eisenbahnbetriebe — mit fester Betriebsstätte, die den Ausgangspunkt oder das Ziel von

Lastfuhren bilden, unter bestimmten Voraussetzungen zu den vermehrten Unterhaltungskosten herangezogen werden können, die durch ihre Betriebe bei den betreffenden Straßen entstehen.

Endlich sind noch die Fälle zu erwähnen, wo die Wegebau- und -unterhaltungspflicht auf besonderem öffentlichrechtlichen Titel beruhen, sei es, daß der Verpflichtete berechtigt ist, für die Benutzung der Wege eine Abgabe zu erheben, sogenannte Hebeberechtigung, und dafür die Unterhaltungspflicht hat, sei es, daß ihm diese aus sonst einem öffentlichrechtlichen Grunde auferlegt ist. Die neuen Wegeordnungen sehen die Möglichkeit vor, wie die Wegelast auf die ordentlichen Wegebaupflichtigen zu übernehmen ist.

§ 9. Wegepolizei im engeren Sinne.

Als Aufgaben der Wegepolizei im engeren Sinne sind anzusehen die Fürsorge für die ordnungsgemäße Erfüllung der durch das Verkehrsbedürfnis bestimmten Pflichten des Wegebaupflichtigen — also unter Umständen die Erzwingung dessen, was oben in § 8 als Wegebaulast näher bezeichnet ist. Insbesondere aber hat sie die Wege selbst vor Schädigungen zu schützen, sie verkehrsfähig zu erhalten und dem auf ihnen stattfindenden Verkehr eine ungestörte Entwicklung zu sichern. Die Wegepolizei in ihrer Tätigkeit im letzteren Sinne wird auch Verkehrspolizei genannt (OVG. vom 25. November 1885 [OVG. 13 36]).

Wegepolizeibehörden sind im allgemeinen die Orts- und Landespolizeibehörden unter dem Minister der öffentlichen Arbeiten. Eine besondere Stellung nehmen in dieser Beziehung die Kunststraßen im Rechtssinne (Gesetz vom 20. Juni 1887 [GS. S. 301] § 12) (Chausseen) insofern ein, als die Chausseepolizei den Regierungspräsidenten zusteht, also als Landespolizeisache erachtet wird.

Die Schutzmaßregeln der Wegepolizei beruhen teils auf allgemeinen strafrechtlichen Bestimmungen, teils auf besonderen, der Art der angewendeten Verkehrsmittel entsprechenden Verordnungen. Hier sind einmal zu erwähnen die Vorschriften des Reichsstrafgesetzbuchs, die eine Beschädigung oder Zerstörung der öffentlichen Wege verbieten (RStGB. §§ 304, 305, 321, 326, 370 1. 2), sowie die, welche den Verkehr auf ihnen gegen Störungen und Gefahren schützen wollen (RStGB. §§ 366 2. 3. 5. 9. 10, 367 12). Dann jene Vorschriften des Landesrechts, die sich auf die Breite der Wagenspur, die Radfelgenbeschläge, die Belastung der Fuhrwerke, die Beschaffenheit der Hufbeschläge u. ä. beziehen[1]. Auch die Anordnungen über das gegenseitige Ausweichen der Fuhrwerke untereinander und vor begegnenden Postfahrzeugen gehören hierher, ferner die über den Verkehr mit Fahrrädern, Straßenlokomotiven, Dampfpflügen und Straßenbahnen. Reichsgesetzlich ist die Regelung für den Verkehr mit Kraftfahrzeugen erfolgt durch das Reichsgesetz über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. Mai 1909 (RGBl. 437).

Das Gesetz (26 Paragraphen) ordnet in drei Abschnitten: 1. die Verkehrsvorschriften, 2. die Haftpflicht, 3. Strafvorschriften.

Als Kraftfahrzeuge gelten Wagen oder Fahrräder, welche durch Maschinenkraft bewegt werden, ohne an Bahngleise gebunden zu sein. Wenn sie auf öffentlichen Wegen oder Plätzen in Betrieb gesetzt werden sollen, muß sie die zuständige Behörde zum Verkehr zugelassen (§ 1) und dem Führer die persönliche Erlaubnis dazu erteilt haben, die er sich durch eine Prüfung über seine Befähigung erwerben muß, worüber ihm ein für das ganze Reich geltender Führerschein auszustellen ist (§ 2). Wer sich zur Prüfung vorbereitet, muß bei seinen Übungsfahrten von einer mit dem Führerschein versehenen, zur Ausbildung von Führern behördlich ermächtigten Person begleitet und beaufsichtigt sein, die dann als Führer des Kraftfahrzeuges im Sinne des Gesetzes gilt (§ 3). Stellt sich heraus, daß eine Person zum Führen von Kraftfahrzeugen ungeeignet ist, so kann ihr die Fahrerlaubnis dauernd oder vorübergehend für das ganze Reich entzogen werden (§ 4). Dagegen, sowie gegen Versagung der Fahrerlaubnis aus anderen Gründen als wegen ungenügenden Ergebnisses der Befähigungsprüfung, ist der Rekurs zulässig (§ 5). Der § 6 überweist dem Bundesrat den Erlaß der notwendigen Ausführungsverordnungen, namentlich auch für die Zulassung der Führer ausländischer Fahrzeuge. Daraufhin hat dieser die Verordnung über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. Februar 1910/21. Juni 1913 (RGBl. 389 326) erlassen, zu der in der in ihr vorgesehenen Ermächtigungsgrenze in Preußen eine ministerielle „Anweisung zur

[1] Vgl. statt aller anderen die Verordnung, betreffend den Verkehr auf Kunststraßen, vom 17. März 1839 (GS. S. 80) in der Fassung des Gesetzes vom 20. Juni 1887 (GS. S. 301).

Ausführung der Verordnung über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen" unter dem 25. Februar 1910 erflossen ist (MBl. 62). Die Bundesratsverordnung zerfällt in neun Abschnitte: A. Allgemeine Vorschriften. B. Das Kraftfahrzeug (Beschaffenheit und Ausrüstung, Antrag auf Zulassung eines Fahrzeugs und Zulassung zum Verkehr nebst Kennzeichnung). C. Der Führer des Kraftfahrzeugs (die Zulassung zum Führen, besondere Pflichten des Führers). D. Die Benutzung öffentlicher Wege und Plätze (die Wegepolizeibehörden haben die Befugnis, den Verkehr mit Kraftfahrzeugen auf bestimmten Wegen, Plätzen oder Brücken zu verbieten oder zu beschränken; dagegen dürfen polizeiliche Geschwindigkeitsbeschränkungen unter 15 km in der Stunde nur für Wagen über 5,5 Tonnen Gesamtgewicht und nur von der höheren Verwaltungsbehörde erlassen werden. Es werden aber Wettfahrten auf öffentlichen Wegen usf. untersagt und für Zuverlässigkeitsfahrten mit und ohne Geschwindigkeitsprüfungen besondere Bestimmungen getroffen). E. Das Mitführen von Anhängewagen. F. Untersagung des Betriebes. G. Ausnahmen. H. Verkehr über die Reichsgrenze und im Zollgrenzbezirke. I. Schluß- und Übergangsbestimmungen. — Der Abschnitt H ist aufgehoben und ersetzt durch das „Internationale Abkommen über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 11. Oktober 1909" (RGBl. 1910 S. 603) und die dazu ergangene ausführende Verordnung des Bundesrats vom 21. April 1910 über den internationalen Verkehr mit Kraftfahrzeugen (RGBl. 640).

Der zweite Abschnitt: Haftpflicht (§§ 7—20) enthält im wesentlichen folgende Vorschriften: Unbeschadet etwaiger reichsgesetzlicher Bestimmungen, die eine noch weitergehende Haftung für einen durch das Fahrzeug verursachten Schaden vorschreiben (§ 16), ist der Halter des Fahrzeuges verpflichtet, allen Schaden, den Personen oder Sachen durch seinen Betrieb erleiden, zu ersetzen. Ist das Fahrzeug von einem anderen wider Wissen und Willen in Betrieb gesetzt, so haftet dieser an Stelle des Halters. Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Unfall durch ein unabwendbares Ereignis verursacht wurde, das weder auf einem Fehler in der Beschaffenheit des Fahrzeuges noch auf einem Versagen seiner Vorrichtungen beruht. Als unabwendbar gilt ein Ereignis insbesondere dann, wenn es auf das Verhalten des Verletzten oder eines nicht beim Betriebe beschäftigten Dritten oder eines Tieres zurückzuführen ist, und sowohl der Halter als der Führer des Fahrzeuges jede nach den Umständen des Falls gebotene Sorgfalt beobachtet haben (§ 7). Haftung tritt ferner nicht ein, wenn zur Zeit des Unfalls der Verletzte oder die beschädigte Sache durch das Kraftfahrzeug befördert wurde oder der Verletzte bei dem Betriebe tätig war, oder wenn der Unfall durch ein Fahrzeug verursacht wurde, das nur zur Beförderung von Lasten dient und auf ebener Bahn keine größere Geschwindigkeit als 20 km in der Stunde erreichen kann (§ 8). Bei mitwirkendem Verschulden finden die Vorschriften des § 254 BGB. Anwendung (§ 9). Die Schadensersatzpflicht bei Tötung oder Verletzung oder Sachbeschädigung ist in den §§ 10—13 geregelt. Die Haftung mehrerer an einem Unfall beteiligter Kraftfahrzeughalter richtet sich nach § 17, die des Führers neben dem Halter nach § 18. § 20 begründet das forum delicti commissi, den Gerichtstand des schädigenden Ereignisses neben dem persönlichen Gerichtsstande. Gegenüber der Haftung der Eisenbahnen liegen also Einschränkungen einmal nach der Richtung hin vor, daß nicht nur bei höherer Gewalt, sondern auch bei allen auf unabwendbare Ereignisse zurückzuführenden Unfällen nicht gehaftet wird, dann daß Tötungen und Schäden der beförderten Personen, ebenso wie Schäden der beförderten Sachen ausscheiden. Die darauf begründeten Schadensersatzforderungen entscheiden sich nach allgemeinem bürgerlichen Recht, wie denn überhaupt § 16 alle reichsgesetzlichen Vorschriften aufrecht erhält, nach welchen der Fahrzeughalter in weiterem Umfange haftet oder ein anderer für den Schaden verantwortlich ist. Endlich darf (§ 12) die Entschädigung bestimmte Höchstsummen nicht übersteigen. Die Verjährungsfrist beträgt zwei Jahre (§ 14); jedoch muß der Ersatzberechtigte dem Ersatzpflichtigen spätestens innerhalb zweier Monate (§ 15), nachdem er von dem Schaden und der Person des Ersatzpflichtigen Kenntnis erlangt hat, den Unfall anzeigen.

Die Strafvorschriften des dritten Abschnitts (§§ 21—25) stellen besondere Tatbestände auf. So wird mit Strafe die Zuwiderhandlung gegen die zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf den öffentlichen Wegen oder Plätzen erlassenen polizeilichen Anordnungen bedroht (§ 21). Ferner ist es strafbar, wenn jemand als Führer eines Kraftfahrzeuges es unternimmt, sich nach einem Unfalle der Feststellung des Fahrzeuges und seiner Person durch die Flucht zu entziehen, oder wer als Führer eine bei dem Unfalle verletzte Person vorsätzlich in hilfloser Lage verläßt (§ 22). Endlich sind mit besonderen Strafen belegt die Verstöße gegen die Kontrollvorschriften des Gesetzes selbst (§§ 23—25).

Besondere ministerielle und polizeiliche Anordnungen sind für den Verkehr mit Dampfpflügen auf öffentlichen Wegen ergangen. Diese dürfen gewöhnlich nur mit besonderer Erlaubnis der Polizeibehörde und in der Regel erst dann die öffentlichen Wege benutzen, wenn der Unternehmer sich zum Ersatz des etwaigen Schadens verpflichtet. Sie fallen, was die Haftpflicht anbetrifft, unter das Kraftfahrzeuggesetz (§§ 7 ff.), nicht aber unter dessen Strafvorschriften, wie sich aus § 2 der Bundesratsverordnung vom 3. Februar 1910 über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen ergibt. Das gleiche gilt für die sogenannten Straßenlokomotiven.

Auch die auf § 37 der Gewerbeordnung begründeten ortspolizeilichen Anordnungen ver-

kehrsgewerblicher Natur, über den gewerbsmäßigen Verkehr mit Wagen aller Art, mit Gondeln, Sänften, Pferden und anderen Transportmitteln muß man in diesem Zusammenhange erwähnen — freilich nicht als Tätigkeit, die der Wegepolizeibehörde als solcher zugewiesen ist.

§ 10. Gebühren für die Benutzung der Straßen.

Für die Benutzung öffentlicher Wege werden in manchen Fällen Gebühren in Gestalt von Chaussee- oder Straßengeldern erhoben. Meist geschieht das nur noch auf Kunststraßen, wo sie als ein Beitrag zu den Unterhaltungskosten aufzufassen sind, wie denn auch Art. 22 des Zollvereinsvertrages vom 8. Juli 1867 (BGBl. 81) bestimmt, daß derartige Abgaben nur in dem Betrage beibehalten oder neu eingeführt werden dürfen, als sie den gewöhnlichen Herstellungs- und Unterhaltungskosten entsprechen. Maßgebend für die Höchstsätze sollte der alte preußische Chausseegeldtarif vom 28. Aug. 1828 (GS. S. 65) sein. (Er ist abgelöst durch den Tarif vom 29. Febr. 1840 [GS. S. 95], zu dem Nachträge bezüglich der Kraftfahrzeuge ergangen sind durch Allerh. Erlaß vom 6. Juni 1904 (G.S. S. 139] und durch Erlaß des Ministers der öffentlichen Arbeiten vom 23. April 1908 [MBl. S. 129]). Seit dem 1. Jan. 1875 findet eine Chausseegelderhebung auf den Staatsstraßen — und danach auf den Provinzialstraßen — nicht mehr statt (preußisches Gesetz vom 27. Mai 1874 [GBl. S. 184]). Abgaben kommen in Preußen nur noch auf den Kreis- oder Gemeindechausseen (und etwaigen Privatchausseen) vor. Das Recht zur Erhebung wurde in Preußen ursprünglich vom König verliehen. Jetzt ist diese Befugnis auf den Minister der öffentlichen Arbeiten und von diesem auf die Regierungspräsidenten übertragen.

Auch in den anderen größeren deutschen Staaten, namentlich Bayern, Baden, Württemberg und Sachsen, werden Wegegelder auf Staatsstraßen nicht mehr erhoben.

B. Das Recht der Eisenbahnen.

§ 11. Literaturübersicht.

Archiv für Eisenbahnwesen, seit 1878 in Berlin. — Bulletin des internationalen Eisenbahn-Kongreß-Verbandes (deutsche Ausgabe) Brüssel. — Berlin und seine Eisenbahnen, Festschrift 1846/1896, 1896 (Bd. 1). Einleitung S. 14. Bd. 2 S. 75 ff. (Personentarife), S. 151 ff. (Gütertarife). — Baltzer im Artikel: „Eisenbahnen" VII. Schutzgebiete in Fleischmann-v. Stengel Bd. 1. — v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung, 1911 [2]. — Blume, Eisenbahnfrachtrecht auf der Grundlage der Deutschen Eisenbahnverkehrsordnung und des internationalen Übereinkommens über den Eisenbahnfrachtverkehr (JBJR.) 1912/13), S. 260. — Blume, Die Eisenbahnverkehrsordnung nebst Ausführungsbestimmungen, 1909. — Blume, Internationales Übereinkommen, 1910. — van der Borght, „Eisenbahnen", Wörterbuch der Volkswirtschaft, 1910 (Bd. 1). — Bräsicke, Die Reform der Eisenbahngütertarife mit besonderer Rücksicht auf die Hebung der ostdeutschen Landwirtschaft, 1890. — Breitenbach, Über Voraussetzungen und Zweck durchgehender Eisenbahn- und Seefrachttarife, Archiv für Eisenbahnwesen 1893, S. 813. — v. Buschman und v. Rumler, Das neue Eisenbahnbetriebsreglement, 1892. — Calmar, Internationales Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr, 1901. — Cauer, Betrieb und Verkehr der preußischen Staatsbahnen 1897, 1903. — Coermann, Das Reichshaftpflichtgesetz, 1898. — Cohn, „Geschichte und Bedeutung der Eisenbahnen", Handwörterbuch der Staatswissenschaften (Bd. 3), 1909. — Cosack, Lehrbuch des Handelsrechts, 1910 [7]. — Das deutsche Eisenbahnwesen der Gegenwart, 1911 (2 Bde.) — Düringer, Die neuere Rechtsprechung des Reichsgerichts auf dem Gebiete des internationalen Privatrechts (JBJR. 1912/13), S. 651. — Düringer u. Hachenburg, Kommentar zum Handelsgesetzbuch, 3. Bd. 1913 [2]. — Eger im Artikel: „Eisenbahnen" VI. Privatrecht (Haftpflicht, Bahneinheit, Bahnpfand) in Fleischmann-v. Stengel, Bd. 1. — Eger, Gesetz über die Bahneinheiten, 1905 [2]. — Eger, Das Deutsche Frachtrecht 1888—1891. — Eger, Eisenbahnrecht im Deutschen Reich und in Preußen, 1910. — Eger, Eisenbahnrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen seit 1885 in Breslau, Titel seit Bd. 27 (1911) Eisenbahn- und verkehrsrechtliche Entscheidungen und Abhandlungen. — Eger, Handbuch des preußischen Eisenbahnrechts 1886 bis 1888. — Eger, Die Eisenbahnverkehrsordnung, 1910 [2]. — Eger, Das internationale Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr, 1909 [2]. — Eger, Kommentar zum Reichshaftpflichtgesetz, 1906 [6]. — Endemann, Erläuterungen zum Reichshaftpflichtgesetz, 1885. — Endemann, Das Recht der Eisenbahnen, 1886. — Engel, Der Zonentarif, 1891. — Fleck im Artikel: „Eisenbahnwesen" III. Organisation (Verbände); IV. Eisenbahnfrachtrecht (Tarife)

in Fleischmann-v. Stengel, Bd. 1. — Fleischmann-v. Stengel, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts 1911 [2] (Bd. 1). — Föhlinger, Grundzüge des Eisenbahnwesens, 1903. — Fritsch, Handbuch der Eisenbahngesetzgebung in Preußen und im Deutschen Reiche, 1912 [2]. — Fritsch, „Eisenbahnrecht", Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1909 (Bd. 3). — Fritsch im Artikel: „Eisenbahnen" II. Errichtung und Aufsicht; III. Organisation (Beamte, Behörden); V. Eisenbahnabgaben in Fleischmann-v. Stengel, Bd. 1. — Gareis, Das Deutsche Handelsrecht (8. Aufl.). — Genzmer, Das Reichshaftpflichtgesetz, 1882. — Gerstner, Internationales Eisenbahnfrachtrecht, 1893. — Gerstner, Der neueste Stand des Berner Übereinkommens, 1901. — Gleim, Das Recht der Eisenbahnen in Preußen. Bd. I: Das Eisenbahnbaurecht, 1893. — Gleim, Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892, 1907 [4]. — Gleim, Gesetz, betreffend das Pfandrecht an Privateisenbahnen und Kleinbahnen, 1896. — Gleim, „Kleinbahnen", Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1910 (Bd. 5). — Hausmeister, Deutsche Eisenbahnkunde, 1913. — Herrmann, „Eisenbahntarifwesen", Handwörterbuch der Staatswissenschaften 3 [2] (1909) S. 884. — Hilscher, Das österreichisch-ungarische und internationale Eisenbahntransportrecht, 1902. — Janzer u. Burger, Eisenbahnverkehrsordnung vom 23. Dezember 1908, 1909. — Kittel, Die Deutsche Eisenbahnverkehrsordnung, 1910. — Koehne, Grundriß des Eisenbahnrechts, 1906. — Koch, Das deutsche Eisenbahntransportrecht, 1866. — Koch Deutschlands Eisenbahnen, 1860. — Krönig, Die Differentialtarife der Eisenbahnen, 1877. — Krönig, Die Verwaltung der Preußischen Staatseisenbahnen, 1891. — Laband, Deutsches Staatsrecht III, S. 103, 1902 [3]. — Lange, Haftpflichtgesetz, 1910. — Laß und Maier, Haftpflichtrecht und Reichsversicherungsgesetzgebung, 1902 [3]. — Launhardt, Theorie der Tarifbildung der Eisenbahnen, 1890. — Lehmann, Erläuterungen zum deutschen Eisenbahngütertarif, 1888. — Lehmann, Lehrbuch des Handelsrechts, 1912 [2]. — Leutke, Das Verfügungsrecht beim Frachtgesetz mit besonderer Berücksichtigung des Postfrachtgeschäfts, 1905. — v. d. Leyen, Das Berner internationale Übereinkommen, Zeitschrift für Handelsrecht 39, S. 1. — v. d. Leyen, Die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands, Zeitschrift für Handelsrecht 41, S. 1. — v. d. Leyen, Die Fortbildung des Eisenbahnfrachtrechts seit dem Berner Übereinkommen, Zeitschrift für Handelsrecht 49, S. 381. — v. d. Leyen, Neuerungen im Eisenbahnfrachtrecht des internationalen und des Binnenverkehrs der mitteleuropäischen Staaten, Zeitschrift für Handelsrecht 65, S. 1. — v. d. Leyen, „Eisenbahnpolitik", Handwörterbuch der Staatswissenschaften 1909 (Bd. 3). — v. d. Leyen im Artikel: „Eisenbahnen" I. Eisenbahnwesen (Überblick); III. Organisation (Beiräte); IV. Verkehr (Eisenbahnfrachtrecht) in Fleischmann-v. Stengel, Bd. 1. — Loening, „Pfandrecht an Eisenbahnen", Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 1909 (Bd. 3). — Luther, Enteignungsgesetz, 1906 [2]. — Meili, Internationale Eisenbahnverträge und speziell die Berner Konvention über das internationale Eisenbahnfrachtrecht, 1887. — Meili, Das Recht der modernen Verkehrs- und Transportanstalten, 1888. —Otto Meyer, Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum, 1911 [2]. — Pauer, Lehrbuch des Eisenbahntarifwesens, 1900. — Pietsch und Molsen, Die Eisenbahnverkehrsordnung, 1909. — Pietsch, Der Eisenbahngüterverkehr, deutsch und international, 1909. — Pietsch, Die Eisenbahn-Gesetzgebung des Deutschen Reichs, 1913 [2]. — Protokolle der Berner Konferenzen 1878, 1881, 1886, 1893, 1896 (Paris), 1905, 1912. — Rank, Grundsätze für den Abschluß von Eisenbahntarifkartellen, 1890. — Rank, Das Eisenbahntarifwesen in seiner Beziehung zu Volkswirtschaft und Verwaltung, 1895. — Rank, Die Eisenbahntariftechnik, 1902. — Reindl, Reichshaftpflichtgesetz, 1901. — Reindl, Das internationale Übereinkommen, 1909. — v. Rinaldini, Eisenbahnbetriebsreglement mit Erläuterungen, 1902 [2]. — v. Röll, Enzyklopädie des Eisenbahnwesens 1890—1895. Seit 1911 erscheint die 2. Auflage. — Rosenthal, Internationales Eisenbahnfrachtrecht, 1894. — Rosenthal, „Eisenbahnfrachtrecht", Handwörterbuch der Staatswissenschaften 3 [3] (1909), S. 826. — Ruckdeschel, Kommentar zum Betriebsreglement, 1880. — Rundnagel, Die Haftung der Eisenbahnen für Verlust, Beschädigung und Lieferfristüberschreitung, 1909 [2]. — Saz, Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft, 1878. — Schott, Das Transportgeschäft (in Endemanns Handbuch des Handelsrechts). — Schreiber, Das Tarifwesen der Eisenbahnen, 1889. — Schreiber, Die Eisenbahnen als öffentliche Verkehrseinrichtungen und ihre Tarifpolitik, 1889. — v. Schroeder (Peege), Die Deutschen Eisenbahngesetze, 1912 [4]. — Schroetter, Das preußische Eisenbahnrecht, 1883. — Schunck, Grundzüge des Bahnpolizeirechts in Preußen, 1910. — Schwab, Das internationale Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr, 1891. — Senckpiehl, Das Eisenbahntransportgeschäft nach deutschem Recht, 1909. — Staub-Könige, Kommentar zum Handelsgesetzbuch, 1912 [9] (1. Bd.). — Ulrich, Das Eisenbahntarifwesen, 1886. — Ulrich, Gütertarife in v. Rölls Enzyklopädie, Bd. 4. — Ulrich, Personentarifreform und Zonentarif, 1892. — Ulrich, Staffeltarife und Wasserstraßen, 1894. — Ulrich, Zur Geschichte des deutschen Eisenbahntarifwesens, Archiv für Eisenbahnwesen, 1885, S. 162, 280. — Wagner, Lehrbuch der politischen Ökonomie, Bd. 5 (Finanzwissenschaft) 1883 [3]. — Wehrmann, Das Eisenbahnfrachtgeschäft, 1880. — Wehrmann, Verwaltung der Eisenbahnen, 1912. — Wilbrand, Der Eisenbahnverkehr, 1912. — Wolz, Haftpflicht nach deutschem Reichsgesetz, 1905. — Zeitschrift für den internationalen Eisenbahntransport seit 1893. — Zeitschrift für Kleinbahnen. — Zeitung des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, seit 1843 in Berlin.

§ 12. Vorbemerkung.

Im Eisenbahnrecht hat sich neuerdings mit dem Worte „Verkehr" ein ganz bestimmter Begriff verbunden. Man versteht unter Eisenbahnverkehr die Gesamtheit derjenigen Vorrichtungen im Beförderungswesen, deren Zweck darauf gerichtet ist, „die Benutzung der Transportgelegenheit zur Beförderung von Personen, Gütern usw. zu vermitteln" im Gegensatz zum Eisenbahnbetriebe, als dessen Aufgabe man ansieht „die betriebssichere Unterhaltung der Bahnanlage und der Betriebsmittel und die sichere und ordnungsmäßige Durchführung der Züge"[1]. Diese Unterscheidung zwischen Betrieb und Verkehr findet sich insbesondere im reichsdeutschen und im preußischen Recht[2]. Die österreichische Praxis kennt sie ebenfalls, verbindet aber mit beiden Worten gerade die entgegengesetzten Begriffe.

In der vorliegenden Darstellung des „Verkehrsrechts", in welcher das Recht der Eisenbahnen nur eine Teilgruppe aller jener Vorschriften bildet, deren Zweck es ist, das Beförderungswesen zu regeln, kann eine Beschränkung auf das Recht des „Verkehrs" im obenerwähnten Sinne des deutschen Eisenbahnrechts nicht stattfinden; es müssen vielmehr auch die anderen, und zwar nicht nur noch die betrieblichen und polizeilichen, sondern auch alle jene Vorschriften herangezogen werden, die die Herstellung und Unterhaltung der Betriebsmittel und der Wege zum Gegenstande haben, und in diesem Rahmen wird dem eigentlichen „Eisenbahnverkehrsrecht" nur ein angemessener Raum vorbehalten bleiben können. Die Darstellung muß es sich also zur Aufgabe machen, einen gedrängten Überblick über das ganze Eisenbahnrecht, das ja als solches ein Zweig des Verkehrsrechts in dem zu Anfang entwickelten Sinne ist, zu geben.

§ 13. Begriff der Eisenbahn.

Im weitesten Sinne hat man unter Eisenbahn einen Schienenweg zu verstehen, auf dem Güter oder Personen befördert werden.

Im Rechtssinne versteht man darunter je nach dem Gesetz, das in Frage kommt, etwas Verschiedenes. Eine Legaldefinition fehlt, die positiv ausspräche, was eine „Eisenbahn" ist. Man hat eben verschiedene Arten von Eisenbahnen zu unterscheiden.

Das Hauptunterscheidungsmerkmal, das namentlich auch für die vorliegende Darstellung des Verkehrsrechts grundlegend ist, liegt in der verschiedenen wirtschaftlichen Bedeutung, nämlich in der Stellung der einzelnen Bahn zum öffentlichen Verkehr. Je nachdem die Bahnen mehr dem großen Verkehre dienen oder örtliche Verkehrsbeziehungen befriedigen oder andererseits nur für die Zwecke einzelner Personen oder Personenkreise bestimmt sind, pflegt man zu unterscheiden:

1. die Eisenbahnen im engeren Sinne, die dem allgemeinen öffentlichen Verkehr dienen, und deren Wirkungskreis über örtliche Interessen hinausgeht,
2. die Kleinbahnen, die dem allgemeinen öffentlichen Verkehr dienen, aber nur örtliche Bedeutung haben,
3. die nicht dem öffentlichen Verkehr dienenden Schienenbahnen (Privatanschlußbahnen und ähnliche).

Die Gruppe 3 scheidet hier, wie früher die Gruppe der Privatwege, von der Behandlung aus. Die Eisenbahnen im engeren Sinne werden nun nach ihrer Bedeutung für den Verkehr wiederum eingeteilt in Haupt- (Voll-)Bahnen und Neben- (Sekundär-)Bahnen; letztere hießen früher Bahnen von untergeordneter Bedeutung. (Die Einteilung in Normal- und Schmalspurbahnen hat für den vorliegenden Zweck keine Bedeutung.)

Je nach dem Eigentümer unterscheidet man Staats- und Privatbahnen.

§ 14. Das Eisenbahnwesen und die Verfassung des Deutschen Reiches.

Zur Zeit der Gründung des Norddeutschen Bundes und seines Rechtsnachfolgers, des Deutschen Reiches, waren die einzelnen Bundesstaaten im Besitze des Eisenbahnhoheitsrechts, also des Rechts, Eisenbahnen zu bauen und zu betreiben und des Rechts der Gesetzgebung und

[1] Vgl. hierzu Ausführungsanweisung vom 13. August 1898 (EVB. S. 225) zum Gesetz über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892 (GS. S. 225) zu § 22 (Abs. 3); sowie Fritsch, S. 247.

[2] Über diese Trennung herrscht z. B. in Endemanns Eisenbahnrecht noch nicht volle Klarheit; übrigens hatte die Reichsverfassung ebenfalls den jetzigen Sprachgebrauch noch nicht.

Beaufsichtigung, insbesondere der Konzessionierung zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen durch Private. Diesen Zustand hat die Verfassung des Deutschen Reichs bestehen lassen; sie hat aber gewisse Grundregeln festgelegt, von denen sich die Einzelstaaten bei der Verwaltung ihrer Eisenbahnen leiten lassen sollen.

Die Reichsverfassung unterstellt in Art. 4 Ziff. 8 der Beaufsichtigung seitens des Reichs und seiner Gesetzgebung das Eisenbahnwesen — in Bayern vorbehaltlich gewisser Bestimmungen des Art. 46 — im Interesse der Landesverteidigung und des allgemeinen Verkehrs. Tatsächlich ist das Reich bisher noch nicht dazu gekommen, ein Reichseisenbahngesetz zu schaffen, und so ist denn die Eisenbahngesetzgebung noch jetzt bis zu einem gewissen Grade in den Händen der Einzelstaaten.

Indes ist durch die Reichsverfassung doch ein gewisses System in diese ziemlich verwickelten und voneinander abweichenden Vorschriften gebracht, und das ist durch den Abschnitt VII der Reichsverfassung erreicht, der den einzelnen Bundesregierungen oder den von ihnen beaufsichtigten Eisenbahnen gewisse Verpflichtungen im Interesse einer allgemeinen Einheitlichkeit auferlegt.

Das Reich ist befugt, für seine Rechnung im Interesse der Verteidigung Deutschlands oder des gemeinsamen Verkehrs notwendige Eisenbahnen kraft Reichsgesetzes anzulegen oder ihre Ausführung an Privatunternehmer zu konzessionieren und sie mit dem Enteignungsrecht auszustatten, und zwar auch gegen den Widerspruch der Bundesglieder, deren Gebiet die Eisenbahnen durchschneiden, aber unbeschadet der Landeshoheitsrechte. Jede bestehende Eisenbahn muß sich den Anschluß neuangelegter Eisenbahnen auf deren Kosten gefallen lassen. Auch sind für das ganze Reich die gesetzlichen Bestimmungen über das Widerspruchsrecht bestehender Bahnen gegen die Anlegung von Parallel- oder Konkurrenzbahnen aufgehoben (Art. 41).

Dieses Recht hat das Reich innerhalb seines ganzen Bezirks einschließlich Bayerns. Es steht ihm ebenfalls auch Bayern gegenüber das Recht zu, im Wege der Gesetzgebung einheitliche Normen für die Konstruktion und Ausrüstung der für die Landesverteidigung wichtigen Eisenbahnen aufzustellen (Art. 46 Abs. III). Und endlich bestimmt Art. 47, daß sämtliche — also auch die bayrischen — Eisenbahnverwaltungen unweigerlich den Anforderungen des Reichs zu folgen haben, die es zum Zwecke der Verteidigung Deutschlands an die Benutzung der Bahnen stellt. Namentlich sind Militär und Kriegsmaterial zu gleichen ermäßigten Sätzen zu befördern.

Auf Bayern findet dagegen keine Anwendung die in der Verfassung von den Landesregierungen übernommene Verpflichtung, die deutschen Eisenbahnen im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und dazu die neuherzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anzulegen und auszurüsten (Art. 42). Auch untersteht Bayern nicht den zu diesem Zwecke in der Verfassung in Aussicht genommenen Maßregeln, als der Schaffung übereinstimmender Betriebseinrichtungen, gleicher Bahnpolizeireglements, der Reichsaufsicht über den Bauzustand der Bahnen und darüber, ob sie mit Betriebsmaterial so ausgerüstet sind, wie das Verkehrsbedürfnis es erheischt (Art. 43), der Aufstellung ineinandergreifender Fahrpläne (Art. 44), der Tarifkontrolle des Reichs und der Einführung übereinstimmender Betriebsreglements (hier ist das Wort Betrieb noch in dem älteren, jetzt noch in Österreich-Ungarn üblichen Sinne gebraucht; jetzt spricht man von Verkehrsordnung) und endlich der Verpflichtung, bei Notständen vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesratsausschusses festgestellte niedrige Spezialtarife namentlich für Lebensmittel anzuerkennen (Art. 46 Abs. I).

§ 15. Die Reichsaufsicht.

Das Reich übt die ihm durch die vorstehenden Bestimmungen der Verfassung gegebenen Rechte in der Weise aus, daß die erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen, soweit nicht durch Reichsgesetz etwas anderes bestimmt ist, vom Bundesrat beschlossen werden (Art. 7 Ziff. 2 RVerf.). Die Überwachung ihrer Durchführung — an sich nach Art. 17 der RVerf. Sache des Kaisers oder des Reichskanzlers — wird durch das Reichseisenbahnamt in Berlin ausgeübt, dem Rang und Zuständigkeit einer obersten Reichsbehörde beigelegt ist (Verordnung vom 23. Nov. 1874 [RGBl. 135]), und dessen Aufgabe es ist, innerhalb der durch die Verfassung bestimmten Zuständigkeit des Reichs das Aufsichts-

recht über das Eisenbahnwesen zu übernehmen, für die Ausführung der in der Reichsverfassung enthaltenen Bestimmungen sowie der sonstigen auf das Eisenbahnwesen bezüglichen Gesetze und verfassungsmäßigen Vorschriften Sorge zu tragen und auf Abstellung etwa hervorgetretener Mängel und Mißstände hinzuwirken (§ 4 des Reichsgesetzes, betreffend die Einrichtung eines Reichseisenbahnamts, vom 27. Juni 1873 [RGBl. 164]). Es führt seine Geschäfte unter der Verantwortlichkeit und nach den Anweisungen des Reichskanzlers (§ 3) und ist berechtigt, innerhalb seiner Zuständigkeit über alle Einrichtungen und Maßregeln von den Eisenbahnverwaltungen Auskunft zu erfordern oder sich persönlich zu unterrichten und das hiernach Erforderliche zu veranlassen (§ 4). (In dieser Beziehung ist eine Anweisung des Reichskanzlers von Bedeutung, welche es verhüten will, daß durch die vom Reichseisenbahnamt zu erlassenden Verfügungen die Einheit der Verwaltung gestört und widersprechende Anordnungen getroffen werden, und die deshalb bestimmt, daß es sich vor Erlaß derartiger Verfügungen erst mit der betreffenden Bundesregierung in Verbindung zu setzen hat, der die Eisenbahn untersteht. Vgl. Fritsch S. 9/10.) Zu diesem Zwecke ist an das Reichseisenbahnamt namentlich über jede Inbetriebnahme neuer Strecken, Stationen oder Hauptgleise sowie über die Tarife — neue Tarife sind vor der Herausgabe einzureichen — zu berichten. (Die Berichterstattung ist intern genau geregelt.) Den Privatbahnen gegenüber steht das Reichseisenbahnamt den Landesbehörden gleich. Gegenüber Staatsbahnen würde u. a. das Mittel der Exekution in Betracht kommen können (Art. 19 RVerf.). Den Reichseisenbahnen gegenüber vollzieht der Reichskanzler die Verfügungen des Reichseisenbahnamts. Wenn gegen eine Verfügung des Reichseisenbahnamts mit der Behauptung Gegenvorstellung erhoben wird, sie sei in den Gesetzen und rechtsgültigen Vorschriften nicht begründet, so entscheidet darüber nicht etwa der Reichskanzler oder Bundesrat, sondern das Reichseisenbahnamt selbst, verstärkt durch richterliche Beamte (§ 5 Ziff. 4) (Regulativ zur Ordnung des Geschäftsganges bei dem durch Richter verstärkten Reichseisenbahnamte vom 13. März 1876 [ZBl. 197]). Das Reichseisenbahnamt besteht aus einem Vorsitzenden und der nötigen Anzahl von Räten; auch können erforderlichenfalls Reichseisenbahnkommissare bestellt werden (§ 1). Sie werden sämtlich vom Kaiser ernannt; die mittleren und unteren Beamten ernennt der Reichskanzler (§ 2). Die betreffenden Beamten dürfen nicht bei einer anderen deutschen Eisenbahnverwaltung beteiligt sein[1].

§ 16. Die Landesaufsicht.

Eine Landesaufsicht besteht eigentlich nur gegenüber den Privatbahnen. Gegenüber den Staatsbahnen ist sie nicht nötig, weil diese unter oberster Aufsicht der sie gleichzeitig verwaltenden Zentralstellen stehen.

Landesaufsichtsorgane gegenüber den Privatbahnen (nicht auch gegenüber den Kleinbahnen) in Preußen sind die Kgl. Eisenbahnkommissare, d. h. die mit diesem Amt besonders betrauten Präsidenten der Kgl. Eisenbahndirektionen. Ihre Aufgaben sind ursprünglich unter Bezug auf § 46 des preußischen Eisenbahngesetzes vom 3. Nov. 1838 (GS. S. 505) durch ein Regulativ, die Eisenbahnkommissariate betreffend, vom 24. Nov. 1848 (abgedruckt bei Fritsch S. 120) und ferner durch verschiedene Erlasse neuerer Zeit (das Nähere siehe bei Fritsch S. 121 ff.) dahin festgestellt, daß ihnen die Wahrung der Rechte des Staats den Eisenbahngesellschaften gegenüber sowie der Interessen der Eisenbahnunternehmungen als gemeinnütziger Anstalten und der Interessen des die Eisenbahn benutzenden Publikums übertragen ist. Insbesondere haben sie die Aufsicht über die finanziellen und alle Betriebsangelegenheiten der Eisenbahngesellschaften, sofern dabei ein öffentliches Interesse obwaltet, desgleichen die Fürsorge für die Aufrechterhaltung und Befolgung des Gesellschaftsstatuts und der den Gesellschaften auferlegten Bedingungen, namentlich die Überwachung der Ausführung des vorgeschriebenen Bahnpolizeireglements sowie der mit seiner Handhabung beauftragten Bahnbeamten.

Daneben haben die Regierungspräsidenten die Enteignungsfragen, die Ausübung der Polizeistrafgewalt und die Regulierung der Wege-, Bewässerungs- und Vorflutangelegenheiten zu besorgen.

[1] Betr. Elsaß-Lothringen vgl. § 24 des Ges. über d. Verfassg. Elsaß-Lothringens vom 31. 5. 1911 (RGBl. 225).

Die landespolizeiliche Abnahme neuerbauter Bahnen haben beide gemeinschaftlich vorzunehmen, ebenso die Untersuchung von Unglücksfällen und Vergehen; doch hat bei solchen Ereignissen letzterer Art, die sich gegen die zur Sicherung der Eisenbahnen und des Betriebes auf ihnen bestehenden Polizei- und Strafgesetze richten, der Eisenbahnkommissar die nächste Pflicht, für die Aufnahme des Tatbestandes Sorge zu tragen.

Die Landesaufsicht über Kleinbahnen, die dahin geht, daß der Unternehmer die Genehmigungsbedingungen und die Vorschriften des Kleinbahngesetzes erfüllt, wird jeweils von der für die Genehmigung zuständigen Behörde ausgeübt (§ 22 in Verbindung mit § 3 des Kleinbahngesetzes vom 28. Juli 1892 [GS. S. 225]), wobei die ganz oder teilweise mit Maschinenkraft betriebenen Kleinbahnen hinsichtlich der eisenbahntechnischen Aufsicht besonders gestellt sind, insofern für ihre Aufsicht der Eisenbahndirektion allein zuständig ist.

Aufsichtsbehörden sind in Bayern das Staatsministerium für Verkehrsangelegenheiten und die ihm untergeordneten Eisenbahndirektionen (Verkehrs-MBl. 1910 29), in Sachsen teils das Ministerium des Innern, teils das Finanzministerium, die sich zur unmittelbaren Aufsicht besonderer Kommissare bedienen (Stengels HW. 1, 670), in Württemberg die Verkehrsabteilung im Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten und die ihm unterstellte Kgl. Generaldirektion der Staatseisenbahnen, in Baden das Großherzogliche Finanzministerium und die ihm unterstellte Großherzogliche Generaldirektion der Staatseisenbahnen, in Elsaß-Lothringen die Abteilung für Landwirtschaft und öffentliche Arbeiten des Ministeriums für Elsaß-Lothringen.

§ 17. Die Verwaltungsbehörden.

Das Reich hat selbst Eisenbahnen in eigener Verwaltung, die Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen, die unter oberer Leitung des dem Reichskanzler unmittelbar unterstellten „Reichsamts für die Verwaltung der Reichseisenbahnen" (allerh. Erlaß vom 27. Mai 1878 [RGBl. 1879, S. 193]) in Berlin (Chef ist herkömmlicherweise bisher der preußische Minister der öffentlichen Arbeiten gewesen) und der Verwaltung der „Kaiserlichen Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen" in Straßburg stehen (allerh. Erlaß vom 9. Dezember 1871 [RGBl. S. 480]; an Stelle der Bestimmungen über die Organisation der Verwaltung vom 13. Dezember 1871 und der Geschäftsordnung vom 31. März 1879 ist seit dem 1. Oktober 1909 die Verwaltungsordnung für die Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen und die Geschäftsordnung für die Kaiserliche Generaldirektion der Eisenbahnen in Elsaß-Lothringen vom 9. Juli 1909 [RGBl. S. 1448] getreten). Die Organisation ist der der preußischen Eisenbahndirektionen angepaßt; jedoch kennt die Verwaltungsordnung der Generaldirektion die Einteilung in Abteilungen (§ 3), die in Preußen fehlt. Sonderbestimmungen gelten für die in Preußen, Luxemburg und der Schweiz betriebenen Bahnstrecken (§ 15).

Die Organisation der Preußischen Staatseisenbahnverwaltung beruht auf der durch Allerhöchste Erlasse vom 15. Dezember 1894 (GS. 1895 S. 11) und 25. März 1907 (GS. S. 79) genehmigten Verwaltungsordnung für die Staatseisenbahnen, deren letzte Fassung vom 24. Mai 1907 (EVBl. S. 134) durch Allerhöchsten Erlaß vom 23. November 1910, durch Erlaß vom 26. November 1910 (GS. S. 313) und Allerhöchsten Erlaß vom 23. August 1912 (GS. 1913 S. 35) eine Änderung erfahren hat. Sie unterstellt die Verwaltung unter der oberen Leitung des Ministers der öffentlichen Arbeiten dem Königlichen Eisenbahnzentralamt in Berlin und den Königlichen Eisenbahndirektionen. Dem Minister behält sie die einheitliche Regelung des Dienstes innerhalb des ganzen Bereiches der Staatseisenbahnen sowie die Entscheidung über die Beschwerden gegen die Verfügungen und Beschlüsse des Königlichen Eisenbahnzentralamts und der Eisenbahndirektionen, die die Entlassung widerruflich oder kündbar angestellter Beamter oder einer die Hälfte des monatlichen Gehaltsbetrages übersteigenden Geldstrafe zum Gegenstande haben, vor, desgleichen besondere Anordnungen bezüglich der Betriebs- und Neubauverwaltung sowie der Personalien (§§ 2—5). Das Eisenbahnzentralamt bearbeitet nach Bestimmung des Ministers (Geschäftsordnung für das K. E.-Z.-A. vom 22. März 1907 [EVBl. S. 142] und Ausführungsbestimmungen [dazu und zur Verwaltungsordnung vom 24. Mai 1905] vom 22. März 1907 [EVBl. S. 147]) Geschäfte, deren einheitliche Regelung für alle oder mehrere Eisenbahndirektionsbezirke geboten ist (§ 6). Es besteht — ebenso ist es bei den Direktionen, denen es gleichgestellt und gleichgeordnet ist — aus einem vom König ernannten Präsidenten, den mit seiner ständigen Vertretung durch den Minister Beauftragten und der erforderlichen Anzahl weiterer Mitglieder (§§ 6, 7). In seinen Geschäftsbereich gehört namentlich der Ausgleich der Güterwagen im Staatsbahnwagenverbande (Hauptwagenamt) einschließlich der Abrechnung mit fremden Verwaltungen, — auch ist ihm das Wagenabrechnungsbureau unterstellt — von Personen- und Gepäckwagen bei besonderen Anlässen, die Beschaffung der Oberbaumaterialien, Fahrzeuge, Brennmaterialien, die Vorbereitung von Musterentwürfen für Bauten, betriebliche Anlagen, Fahrzeuge, allgemeinen

Werkstattsangelegenheiten, Drucksachen, Geschäfts- und Dienstanweisungen, die Vermittlung der Besetzung gewisser mittlerer Beamtenstellen und des Austausches gewisser Personale und Arbeitskräfte, die Verwaltung der Beamtenkleiderkasse und die Wahrnehmung der Vorstandsgeschäfte für die Pensionskasse der Arbeiter und die Verbandskrankenkasse (siehe die Geschäftsordnung), Geschäftsführung in den Ausschüssen für die Vorbereitung allgemeiner Angelegenheiten. Die eigentlichen unmittelbaren Verwaltungsbehörden sind die ebenso wie das Zentralamt besetzten 21 Eisenbahndirektionen. Sie vertreten, ebenso wie das Zentralamt, den Eisenbahnfiskus gerichtlich wie außergerichtlich und haben die Rechte und Pflichten der Provinzialbehörden (Gesetz, betreffend die Übertragung von Befugnissen, welche den Provinzialbehörden und deren Vorstehern gesetzlich vorbehalten sind, auf die Kgl. Eisenbahndirektionen und deren Vorsteher, vom 17. Juni 1880 [GS. S. 271]. Das Nähere ist abgedruckt bei Fritsch, S. 90, Anm. 18). Sie sind, ebenso wie das Zentralamt, keine Kollegialbehörden; es gilt die Direktorialverfassung (bis auf bestimmte Disziplinarangelegenheiten). Die Ausführung und Überwachung des örtlichen Dienstes liegt nach ihren Anordnungen in den Händen der Betriebs- (Betriebsdienst, Bahnunterhaltung, Bahnpolizei), Maschinen- (Maschinen-, Betriebswerkstättendienst), Verkehrs- (Verkehrs-, Abfertigungs- und Kassendienst) und Werkstättenämter (Hauptwerkstätten- und Materialiendienst) sowie der etwaigen Bauabteilungen. Diese vertreten aber die Verwaltung nur nach innen, nicht nach außen. Das ist Sache der Direktionen.

Ähnlich ist die Organisation in Bayern geregelt (Kgl. Verordnung vom 18. Dezember 1906 [GVBl. S. 871] und vom 3. Dezember 1908 [GVBl. 1069], betreffend die Verwaltungsordnung für die Verkehrsanstalten, deren Abschnitt A die Verwaltungsordnung für die Staatseisenbahnen bildet, und Zuständigkeitsordnung vom 16. Februar 1909 [GVBl. 175]). Die einheitlich zu regelnden Fragen sind dem Ministerium vorbehalten, das auch in gewissen Fragen den Fiskus vertritt. Die eigentliche Verwaltung führen sechs Kgl. Eisenbahndirektionen mit einem Präsidenten und dessen ständigen Vertretern sowie Referenten und Hilfsarbeitern. Sie vertreten den Fiskus innerhalb ihres Geschäftsbereichs. — Unmittelbar unter dem Ministerium stehen besondere Ämter (Personal-, Revisions-, Verkehrs-, Reklamations-, Tarif-, Baukonstruktions-, Maschinenkonstruktionsamt in München, Versicherungsamt in Rosenheim, Wagenamt in Ingolstadt, Verkehrskontrolle I in Kempten und II in Weiden); die gesetzliche Vertretung der Verwaltung liegt aber in Händen der Eisenbahndirektion, in deren Geschäftsbereich sie ihren Sitz haben. — Den örtlichen Dienst nehmen den Direktionen untergeordnete Betriebsinspektionen für den Betriebs-, Verkehrs-, Abfertigungs- und Kassendienst, Bauinspektionen für die Bahnunterhaltung und Neubauinspektionen für Neubauten wahr.

Die obere Leitung liegt auch in Württemberg in Händen des Ministeriums, und zwar der Verkehrsabteilung des Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten, dem zur Begutachtung für Fragen allgemeinerer Bedeutung ein „Rat der Verkehrsanstalten", bestehend aus dem Präsidenten und den Vorständen (der Abteilungen) der Direktivbehörden, einem vortragenden Rate des Ministeriums (§ 6) und sechs vom König bestimmten Mitgliedern der Direktivbehörden. Dem Ministerium untersteht die Generaldirektion der Staatseisenbahnen mit einem Präsidenten an der Spitze. Bei ihr sind drei Abteilungen eingerichtet. Sie ist ausschließlich zur Vertretung des Fiskus in Rechtsstreitigkeiten berufen. Den örtlichen Aufsichtsdienst besorgen die Betriebs-, Bau-, Maschinen- und Werkstätteninspektionen und die Telegrapheninspektion (Kgl. Verordnung, betreffend die Verwaltung und Beaufsichtigung der Verkehrsanstalten, vom 20. März 1881 [RGBl. 99] und Bekanntmachung vom 16. Juni 1903 [RegBl. 217], betreffend die Geschäftsordnung für die Generaldirektion, Verfügung vom 6. November 1901 [ABl. der Verkehrsanstalten 625] und vom 18. November 1903 [557] und Verfügung vom 26. März 1900 [RegBl. 337]; ferner betreffend die Inspektionen Kgl. Verordnung vom 8. März 1900 [RegBl. 227] und Verfügung vom 10. März 1900 [ABl. 177]).

In Baden untersteht die obere Leitung und Verwaltung der Großherzoglichen Generaldirektion der Staatsbahnen, die seit Ende 1911 dem Großherzoglichen Finanzministerium untergeordnet ist. Sie hat einen Generaldirektor und die erforderliche Anzahl Mitglieder und ist in fünf Abteilungen gegliedert. Unter ihrer Leitung stehen für die Überwachung des örtlichen Dienstes Betriebs-, Bahnbau- und Maschineninspektionen (Verordnung vom 15. September 1909 [GVBl. Nr. 28]; vom 22. November 1898 [GVBl. Nr. 25], vom 15. September 1908 [GVBl. Nr. 28], vom 19. März 1909 [GVBl. Nr. 8] und vom 11. Mai 1906 [GVBl. Nr. 14]).

Die Staatseisenbahnen des Großherzogtums Hessen unterstehen der Verwaltung des preußischen Ministers der öffentlichen Arbeiten, der Kgl. preußischen und Großh. hessischen Eisenbahndirektion in Mainz und der Kgl. Eisenbahndirektion Frankfurt a. M. (Gemeinschaftsdirektionen) (alles Nähere siehe im preußischen Gesetz betreffend den Erwerb des Hessischen Ludwigs-Eisenbahnunternehmens für den preußischen und hessischen Staat sowie Bildung einer Eisenbahnbetriebs- und Finanzgemeinschaft zwischen Preußen und Hessen vom 16. Dezember 1896 [GS. S. 215] nebst den beigedruckten Verträgen. Vgl. Fritsch, S. 105 ff.).

Die Oberaufsicht über die Leitung und Verwaltung der sächsischen Staatseisenbahnen untersteht dem Finanzministerium in Dresden unter Mitwirkung des Ministeriums des Innern. Dem Finanzministerium ist untergeordnet die Generaldirektion (Vorstand, Mitglieder und Hilfsarbeiter, vier Abteilungen), zu der acht höhere technische Bureaus und zehn Hauptverwaltungsstellen ge-

hören. Örtliche Überwachung liegt bei den Betriebsdirektionen, den Bauämtern, Bahnverwaltereien, Maschinen-, elektrotechnischen und Werkstättenämtern. — Die Vertretung des Fiskus liegt teils bei der Generaldirektion, teils bei den Betriebsdirektionen (Verfügung vom 26. Juni 1851 [GVBl. 285]; Verwaltungsordnung vom 16. November 1909 [GVBl. 617]).

§ 18. Das Recht des Eisenbahnbaus.

1. Das Recht zum Bau und Betriebe von Eisenbahnen ist ein Hoheitsrecht des Staates. Auf dieses kann der Staat zugunsten von Privaten oder eines anderen Staates verzichten, indem er ihnen das Eisenbahnunternehmungsrecht, die Konzession zum Bau und Betriebe, erteilt, ihnen zu beiden die Genehmigung gibt. Die Genehmigung des Eisenbahnunternehmungsrechts begründet dann das Recht, dem aber auch die Pflicht gegenüber steht, die Eisenbahn in der genehmigten Weise zu bauen und den Betrieb auf ihr zu führen. Regelmäßig wird der Unternehmer einer Eisenbahn *drei* Funktionen in sich vereinen: Er wird als Eigentümer und Erbauer den Schienenweg herstellen und unterhalten, er wird auf ihm den Eisenbahnbetrieb einrichten und durchführen, und er wird endlich Beförderungsverträge abschließen. Natürlich ist es denkbar, daß er eine oder die andere Funktion anderen vertraglich überläßt (sogenannte Betriebsüberlassung, Verpachtung oder Überlassung der Betriebsführung). Jedenfalls kehren diese drei Funktionen im Eisenbahnunternehmungsrecht immer wieder, und trotz aller der möglichen Funktionsteilungen haftet die Konzession mit ihren Rechten und Pflichten doch an der Person des ursprünglich mit ihr betrauten Eisenbahnunternehmers. Einer Konzessionsverleihung oder einer Genehmigung bedarf es naturgemäß nicht, wenn der Staat selbst die Eisenbahn in seinem Gebiete baut und betreibt, sie würde aber z. B. nötig sein, wenn das Reich in Preußen oder einem anderen Bundesstaat aus anderen Gründen als denen der Landesverteidigung oder des allgemeinen Verkehrs auf eigene Rechnung eine Eisenbahn bauen und betreiben wollte (z. B. Berlin—Zossen).

2. Die Verleihung des Eisenbahnunternehmungsrechts ist in Preußen ein Privilegium, sofern es sich um eine *Eisenbahn* handelt; sie ist eine bau- und gewerbepolizeiliche Ermächtigung, sofern eine Kleinbahn Gegenstand des Unternehmens ist. In jenem Falle wird sie vom Landesherrn oder durch Gesetz übertragen — ebenso, wie wenn das Reich von seinem Recht aus Art. 41 RVerf. der Konzessionierung an einen Unternehmer Gebrauch machen wollte —, hier geschieht sie durch die zuständigen Behörden, also Regierungspräsident und — bei Kleinbahnen mit Maschinenbetrieb — Eisenbahndirektion (siehe oben S. 379).

Ähnlich liegt die Sache in den verschiedenen Bundesstaaten, wo teils der Landesherr selbst, teils die betreffenden Minister und Behörden das Eisenbahnunternehmungsrecht zu verleihen oder durch Genehmigung zu übertragen pflegen.

Voraus geht der Konzessionserteilung ein eingehendes Prüfungsverfahren. Da es sich aber um ein Privilegium handelt, so gibt es keinen Rechtsanspruch auf seine Erlangung. Sie ist im allgemeinen davon abhängig, daß das Unternehmen für das öffentliche Wohl nützlich und der Unternehmer persönlich fähig und in der Lage ist, das Projekt durchzuführen und zu unterhalten.

3. Die Anregung zum Bau einer neuen Eisenbahn geht in der Regel von Interessenten — sei es Eingesessenen, sei es Unternehmern — aus. Und dann handelt es sich zunächst um die Prüfung der Frage, ob die angeregte Eisenbahn vom Staate neu zu erbauen ist. Es werden dann in Preußen zunächst *Vorermittlungen* vom Minister der öffentlichen Arbeiten veranlaßt, die sich auf Bauwürdigkeit, Ertragsfähigkeit, technische Ausführbarkeit und Kosten der Anlage und der Ausrüstung der Bahn, ferner darauf erstrecken, ob die Bahn nach dem Gesetze vom 3. Nov. 1838 als Hauptbahn oder als Nebenbahn vom Staate zu bauen, ob sie als Privateisenbahn den Interessenten nach dem Gesetze von 1838 oder als Kleinbahn nach dem Gesetze vom 28. Juli 1892 freigegeben werden soll.

Wenn das Ergebnis der Vorermittlungen dafür spricht, daß eine Eisenbahn des Gesetzes von 1838 vom Staate gebaut werden soll, so bekommt eine Eisenbahndirektion vom Minister den Auftrag zu den *allgemeinen Vorarbeiten* (wegen des Betretens fremder Grundstücke siehe § 5[1] des Enteignungsgesetzes). An sich bedürfte es zum Neubau einer Eisen-

bahn durch den Staat, da es sich ja dabei um Ausübung eines Staatshoheitsrechts handelt, keines besonderen Gesetzes. Indes gehören zum Bau Geldmittel, und die kann die Staatsverwaltung nach Art. 62 der Verfassungsurkunde nur durch Bewilligung seitens des Landtages bekommen. Die Grundlagen zu diesem Gesetze sollen die allgemeinen Vorarbeiten beschaffen. Hierbei muß aber berücksichtigt werden, daß dieses Verfahren in der Praxis häufig recht unliebsame Folgen haben kann. Die allgemeinen Vorarbeiten sind nämlich meist nur sehr allgemein angelegt. Die Prüfung kann nur eine mehr oder weniger schätzungsweise sein, und namentlich der Kostenanschlag kann sich nur auf Unterlagen gründen, die nicht bis ins einzelne durchgerechnet sein können. Überraschungen sind bei dieser Art der mutmaßlichen Kostenberechnung nicht zu vermeiden. Dazu kommt, daß regelmäßig zwischen der Aufstellung des Kostenanschlages für die allgemeinen Vorarbeiten und der schließlichen Bauausführung viele Jahre zu liegen pflegen. Inzwischen haben sich meist die Preise namentlich für Grund und Boden erheblich erhöht. Das gleiche gilt für Arbeitslöhne und Materialien. Alle diese Momente müssen bei der weiteren geschäftlichen Behandlung berücksichtigt werden. Das Ergebnis der allgemeinen Vorarbeiten, zusammengefaßt in Übersichtskarte, Lagen- und Höhenplänen, Erläuterungsbericht, Kostenanschlag, Denkschrift und Ertragsberechnung wird dem Minister der öffentlichen Arbeiten vorgelegt, der die Entwurfsstücke unter Zuziehung der beteiligten anderen Ressorts prüft, mit dem Zweck, daß die Linie schließlich in den Gesetzentwurf betreffend die Erweiterung des Staatseisenbahnnetzes aufgenommen wird, um nach Beratung im Staatsministerium dem Landtage vorgelegt zu werden. — Im Anschluß an das Kreditgesetz teilt eine Allerh. Verordnung die neue Eisenbahnlinie einer Eisenbahndirektion zum Bau und Betriebe zu und verleiht das Enteignungsrecht. — Dann erteilt der Minister der öffentlichen Arbeiten den Auftrag zur Anfertigung der „besonderen" oder „ausführlichen" Vorarbeiten. Diese müssen die Einzelheiten des geplanten Unternehmens genau beschreiben und in detaillierten Plänen niederlegen. Auf Grund dieser Pläne findet an Ort und Stelle die landespolizeiliche Prüfung durch den Regierungspräsidenten unter Zuziehung der Eisenbahndirektion statt (§ 14 des Gesetzes vom 3. Nov. 1838). Sie dient zur Unterlage der demnächstigen Entschließung des Ministers, dem danach die Pläne und Entwürfe zur Prüfung vorgelegt werden. Diese erhalten den Vermerk: „Geprüft und vorläufig festgestellt", und der Minister gibt nunmehr den Auftrag zur Bauausführung.

4. Diese beginnt mit dem Grunderwerb.. Nun hängt die weitere Entwicklung davon ab, ob diese sich ohne Schwierigkeiten vollzieht oder ob vom Enteignungsrecht Gebrauch gemacht werden muß. Im letzteren Falle muß auf Grund des vorläufig festgestellten Planes versucht werden, eine Einigung über den Gegenstand der Abtretung herbeizuführen. Dadurch wird der vorläufig festgestellte Plan ein endgültiger, andernfalls ist Planfeststellungsbeschluß durch den Bezirksausschuß nötig. Daran schließt sich das Entschädigungsfeststellungsverfahren und erst danach die Vollziehung der Enteignung.

5. Nach Fertigstellung der neuen Bahn erfolgt zunächst die eisenbahntechnische Abnahme durch die Eisenbahndirektion, danach die landespolizeiliche Abnahme durch den Regierungspräsidenten unter Zuziehung der Eisenbahndirektion (§ 22 des preußischen Eisenbahngesetzes vom 3. Nov. 1838). Mit der Betriebseröffnung erst wird das Unternehmen eine Eisenbahn im Sinne des Eisenbahnrechts.

6. Ähnlich entwickelt sich das Verfahren beim Bau durch Privatunternehmer. Nur ist es dann dessen Sache, die Vorarbeiten zu besorgen. Die Abnahme erfolgt durch den Kgl. Eisenbahnkommissar und die Regierung.

7. In viel einfacheren Formen vollzieht sich die Begründung einer Kleinbahn in Preußen. Maßgebend ist namentlich das Gesetz vom 28. Juli 1892 (GS. S. 225) über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen. Notwendig ist eine staatliche Genehmigung (§ 2). Wenn es sich um eine mit Maschinenkraft betriebene Kleinbahn handelt, muß vorher die Entscheidung des Ministers der öffentlichen Arbeiten eingeholt werden, ob die Bahn überhaupt als Kleinbahn zugelassen werden soll, oder ob sie dem Gesetz von 1838 zu unterstellen ist. Wird die Bahn als Kleinbahn zugelassen, so wird gleichzeitig eine Eisenbahndirektion bestimmt, die bei der Genehmigung mitzuwirken hat. Dem eigentlichen Bau geht ebenfalls eine Planfeststellung voraus, die vom

Regierungspräsidenten und dazu, bei Kleinbahnen mit Maschinenbetrieb, der betreffenden Eisenbahndirektion ausgesprochen wird. Die Betriebseröffnung der erbauten Bahn kann erst nach einer auf Grund örtlicher Abnahme erfolgenden Genehmigung vor sich gehen.

Der Bau von Kleinbahnen wird durch besondere staatliche Mittel sehr gefördert, die seit 1895 in verschiedenen Gesetzen zur Verfügung gestellt sind.

8. Besonderer Erwähnung bedarf an dieser Stelle noch die Einrichtung der Enteignung. Sie ist keine spezifisch eisenbahnrechtliche Institution, findet vielmehr gelegentlich Verwendung bei allen anderen Vorkommnissen, wo das öffentliche Wohl mit dem privaten Eigentum in Widerspruch gerät.

a) Ihr häufigstes Anwendungsgebiet aber ist der Eisenbahnbau. Das maßgebende Gesetz ist für Preußen das Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11. Juni 1874 (GS. S. 221). Es zerfällt in sechs Titel und statuiert (Titel I) die Zulässigkeit der Enteignung nur bei Gründen des öffentlichen Wohles gegen volle Entschädigung und nur auf Grund königlicher Verordnung. Ausnahmsweise genügt es, wenn die Zulässigkeit der Enteignung vom Bezirksausschuß ausgesprochen wird (§ 3). Das gilt auch für vorübergehende Beschränkung, z. B. zeitweise Benutzung von Grundstücken (§ 4), sowie für die Gestattung von Handlungen, welche zur Vorbereitung eines die Enteignung rechtfertigenden Unternehmens erforderlich sind (§ 5), so namentlich zur Vornahme der oben erwähnten allgemeinen Vorarbeiten. Titel II (§§ 7—14) handelt von der Entschädigung, die vom Unternehmer grundsätzlich in Geld zu gewähren ist (§ 7) und im vollen Wert des abzutretenden Grundstücks samt enteigneter Zubehörungen und Früchte besteht (§ 8). Besondere Bestimmungen gelten, wenn nur Teile eines Grundstücks in Anspruch genommen werden (§§ 8 Abs. II, 9). Außer zur Entschädigung ist der Unternehmer zugleich zur Einrichtung und in gewissem Maße Unterhaltung derjenigen Anlagen an Wegen, Überfahrten, Triften, Einfriedigungen, Bewässerungs- und Vorflutanstalten usw. verpflichtet, welche für die benachbarten Grundstücke oder im öffentlichen Interesse zur Sicherung gegen Gefahren und Nachteile notwendig sind (wegen des Verhältnisses dieser Vorschrift zu der ähnlichen des § 14 des preußischen Eisenbahngesetzes vom 3. November 1838 vgl. Fritsch' Handbuch, S. 206, Anm. 55).

b) Das Enteignungsverfahren ist in Titel III (§§ 15—43) dahin geordnet, daß zunächst ein Planfeststellungsverfahren stattzufinden hat, und zwar zuerst eine vorläufige Feststellung des Planes, aus dem zu ersehen ist, welche Grundstücke zu dem Unternehmen gebraucht werden. Sofern es sich nicht um Eisenbahnen handelt, wo diese vorläufige Planfeststellung dem Minister der öffentlichen Arbeiten auch für den Fall, daß keine Enteignung stattzufinden hat, vorbehalten ist, ist sie Sache des Regierungspräsidenten (§ 15) (Zust.-Ges. § 150). Auf Grund dieses vorläufig festgestellten Planes kann es zu einer Einigung zwischen dem Unternehmer und dem Grundstückseigentümer kommen, und zwar sowohl zum Zwecke der Überlassung des Besitzes als auch der sofortigen Abtretung des Eigentums, auch kann dabei schon die Entschädigungsfrage geregelt werden (§ 16). Kommt es dagegen nicht in diesem Stadium zu einer völligen Einigung, oder hat der Unternehmer trotzdem das Verlangen zu einer anderweiten Regelung im Wege des förmlichen Enteignungsverfahrens, so hat er das Recht, das Verfahren behufs endgültiger (förmlicher) Feststellung des Planes zu beantragen (§§ 18—22). Zu diesem Zwecke muß er dem Regierungspräsidenten für jeden Gemeinde- oder Gutsbezirk einen Auszug aus dem vorläufig festgestellten Plane vorlegen, nebst Beilagen, welche die zu enteignenden Grundstücke nach ihrer grundbuchmäßigen, katastermäßigen oder sonst üblichen Bezeichnung und Größe, Namen und Wohnort der Eigentümer und die nach § 14 herzustellenden Anlagen enthalten (§ 18). Diese Pläne mit Beilagen werden vom Regierungspräsidenten ausgelegt unter Bezeichnung der Stelle, wo Einwendungen dagegen schriftlich oder mündlich zu Protokoll innerhalb bestimmter Frist eingereicht werden können (§ 19). Danach wird nötigenfalls an Ort und Stelle ein Termin abgehalten, in welchem über die Einsprüche verhandelt wird — nicht aber über die Entschädigungsfrage — (§ 20). Das Verhandlungsergebnis legt der Regierungspräsident dem Bezirksausschuß vor, der daraufhin den Plan unter Entscheidung über die Einsprüche endgültig feststellt (§ 21) (Entscheidung über den Gegenstand der Enteignung und die Anlagen, zu deren Errichtung und Unterhaltung der Unternehmer verpflichtet ist). Gegen diesen Beschluß findet Rekurs an den Minister der öffentlichen Arbeiten statt (Zust.-Ges. § 150 Abs. III).

c) Nachdem auf diesem Wege oder, wie erwähnt, durch gütliche Einigung (§ 16) Klarheit darüber gewonnen ist, welches Grundstück zur Abtretung an den Unternehmer gelangt, muß die Frage der Entschädigung geregelt werden. Das kann nun entweder ebenfalls auf gütlichem Wege erfolgen (§ 16), indem die Festsetzung der Höhe einem Dritten überlassen wird, oder im Wege des Entschädigungsfeststellungsverfahrens, wie ihn §§ 24—31 vorsehen. Der Unternehmer hat schriftlich einen Antrag auf Feststellung der Entschädigung beim Regierungspräsidenten zu stellen (§ 24, wo die weiteren Einzelheiten angegeben sind). Zu entscheiden hat auch hier der Bezirksausschuß. Seine Entscheidung muß eine kommissarische Erörterung unter Zuziehung der Beteiligten und von Sachverständigen vorbereiten. Bei dieser Erörterung kann eine gütliche Einigung stattfinden (§ 26), die dann alles weitere erspart. Kommt sie nicht zustande, so setzt der Bezirksausschuß die Höhe der Entschädigung fest (§ 29), aber diese Festsetzung ist keine endgültige, da alle Beteiligten binnen einer Ausschlußfrist von sechs Monaten ihn dadurch anfechten können, daß sie

beim ordentlichen Gericht Klage erheben (§ 30). Nachteilige Folgen, die erst nach der Verhandlung über die Entschädigungsfrage erkennbar werden, können im Rechtswege bis zum Ablaufe von drei Jahren nach der Ausführung des in Frage kommenden Teiles der Anlage gegen den Unternehmer geltend gemacht werden (§ 31).

d) Erst nach Feststellung der Entschädigung — also nach Entscheidung der etwaigen Prozesse und nach Zahlung oder Hinterlegung (§ 37) der Entschädigungssumme — kann es regelmäßig zur Vollziehung der Enteignung (§§ 32—38) kommen. Sie erfolgt durch Beschluß des Bezirksausschusses (§ 32) und schließt im allgemeinen die Einweisung in den Besitz in sich. In dringlichen Fällen jedoch — diese werden bei Eisenbahnbauten meist vorliegen — sieht das Gesetz die Möglichkeit der Vollziehung der Enteignung vor der gerichtlichen Feststellung und Zahlung der Entschädigungssumme vor (§ 34), also nach dem Entschädigungsfeststellungsbeschluß des Bezirksausschusses, und zwar wenn die von ihm festgesetzte Summe gezahlt oder hinterlegt ist. In diesem Falle kann aber jeder Beteiligte binnen sieben Tagen von Kenntnis des die Dringlichkeit aussprechenden Beschlusses an verlangen, daß vor der Enteignung eine Feststellung des Zustandes der Gebäude und künstlichen Anlagen durch das Amtsgericht der belegenen Sache stattfinde (§ 35), das den Termin schleunigst unter Benachrichtigung des Bezirksausschusses anzuberaumen hat. Die Enteignung kann erst nach Beendigung dieses Verfahrens erfolgen.

e) Die Kosten des Enteignungsverfahrens, bei dem nur Auslagen, nicht aber Stempel und Sporteln zur Anwendung kommen, trägt der Unternehmer. Ersatz für Wege und Versäumnisse können die Entschädigungsberechtigten nicht verlangen (§ 43).

f) Mit Zustellung des Enteignungsbeschlusses an den Eigentümer und den Unternehmer — Titel IV. Wirkungen der Enteignung — geht das Eigentum auf den Unternehmer über (§ 44). Er erwirbt es frei von allen Lasten, soweit er solche nicht vertraglich übernommen hat. Die Entschädigung tritt an die Stelle des enteigneten Gegenstandes (§ 45). Das Gesetz trifft dann noch in Titel V besondere Bestimmungen über Entnahme von Wegebaumaterialien und enthält in Titel VI Schluß- und Übergangsbestimmungen. Daraus ist noch § 57 zu erwähnen, der ein gesetzliches Vorkaufsrecht des zeitigen Eigentümers des ursprünglichen verkleinerten Grundstücks wegen aller Teile von Grundstücken begründet, die zwangsweise oder freiwillig an den Unternehmer abgetreten sind, wenn später das abgetretene Grundstück ganz oder teilweise zu dem bestimmten Zwecke nicht gebraucht wird und veräußert werden soll. Für den Fall, daß ein Grundstück ganz abgetreten ist, ist ein Vorkaufsrecht nicht begründet.

9. Von Bedeutung für die baulichen Anlagen von Eisenbahnen kann es werden, wenn in Städten oder ländlichen Ortschaften eine Änderung von Straßen oder Plätzen vom Gemeindevorstande nach den Vorschriften des Gesetzes vom 2. Juli 1875 (GS. S. 561), des sogenannten Straßen- und Baufluchtliniengesetzes geplant wird. Zu diesem Zwecke muß ein Bebauungsplan zu jedermanns Einsicht öffentlich ausgelegt werden (§ 7). Dieser Plan aber muß, wenn in seinem Gebiete außer Festungen, öffentlichen Flüssen, Chausseen insbesondere Eisenbahnen oder Bahnhöfe liegen, v o r seiner Auslegung den beteiligten Behörden rechtzeitig zur Wahrung ihrer Interessen bekannt gegeben werden (§ 6) (Vgl. S. 7) (Erlaß des Ministers der öffentlichen Arbeiten vom 23. Dez. 1896 [EVB. 1897 S. 5] bei F r i t s c h S. 238) Eisenbahnrechtliche Vorschriften finden sich auch im allgemeinen Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24. Juni 1865 [GS. S. 705].

§ 19. Das Recht des Eisenbahnbetriebes.

I. Der Schutz des Eisenbahnbetriebes gegen Störungen von innen und außen.

Die fertiggestellte Eisenbahnanlage kann dem Verkehrswesen erst dienlich werden, wenn auf ihr Züge verkehren. Dazu ist es nötig, daß die Bahnanlage sicher unterhalten und die auf ihr fahrenden Fahrzeuge regelmäßig durchgeführt werden. 1. Darüber bestehen im ganzen Reich einheitliche Bestimmungen; denn Voraussetzung eines durchgehenden Eisenbahnverkehrs ist in allererster Linie die allgemeine Übereinstimmung der Betriebsmittel. Dieses Ziel verfolgt einmal die Bekanntmachung des Reichskanzlers betreffend die Bestimmungen über die technische Einheit im Eisenbahnwesen vom 25. Mai 1908 (RGB. 362). Sie beruht auf einer Vereinbarung zwischen Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Österreich-Ungarn, Rumänien, Schweden, der Schweiz und Serbien, — auch Rußland gehört bisher noch mit einigen Strecken (Warschau-Wiener Bahn) dazu — die sich auf Spurweite, Bauart und Unterhaltungszustand der Eisenbahnfahrzeuge sowie die Beladung der Güterwagen bezieht und den Zweck hat, den Übergang von Fahrzeugen von einer Bahn zur anderen

zu erleichtern. Es sind bei dieser Gelegenheit auch einheitliche Vorschriften über zollsichere Eindeckung der Eisenbahnwagen vereinbart.

2. Auf Grund der Bestimmungen in Art. 42 und 43 der Reichsverfassung ist dann die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung vom 4. Nov. 1904 (BGB. 387) in der Fassung vom 24. Juni 1907 (RGBl. 304) ergangen, die alle früheren in dieser Materie ergangenen Vorschriften aufhebt und die grundlegenden Bestimmungen über den Bau und Betrieb von Haupt- und Nebenbahnen enthält. In Bayern gilt eine mit ihr ziemlich wörtlich übereinstimmende gleiche Ordnung vom 13. April 1905. Sie enthält nach der Ansicht des Reichsgerichts revisible Normen (RGZ 53 394: „soweit es sich um allgemeine Ge- und Verbote für den Betriebsunternehmer und das Publikum handelt". Damit ist der Streit über ihre Rechtsungültigkeit praktisch erledigt. Das Nähere siehe bei v. d. Leyen in Goldschmidts Zeitschrift 65, 1. Sie zerfällt in sechs Abschnitte.

Abschnitt I (§§ 1—5): Allgemeines: bestimmt den Geltungsbereich, die Ausnahmen, was unter Aufsichtsbehörden zu verstehen ist, und daß Ausführungsbestimmungen dem Reichseisenbahnamt mitzuteilen sind. Der Abschnitt II (§§ 6—26) bringt genaue Vorschriften über die Anforderungen, welche an die einzelnen Bahnanlagen gestellt werden, an den Oberbau, Zugfolgestellen, Kreuzungsstationen, Wasserstationen, Einfriedigungen und Schranken, Sicherheitsanlagen, Drehscheiben und Schiebebühnen, Bahnsteige, Rampen, Güterschuppen, Brückenwagen, Uhren u. a. m. Im folgenden Abschnitt III (§§ 27—44) werden die Fahrzeuge und ihre Teile in ähnlicher Weise beschrieben. Den eigentlichen Bahnbetrieb regelt Abschnitt IV (§§ 45—73): Zunächst wird festgesetzt, was unter Eisenbahnbetriebsbeamten zu verstehen ist und dabei gesagt, daß zu ihnen außer den eigentlichen Beamten auch Bedienstete, Arbeiter und deren Vertreter gehören. Die Bahn ist von diesen so zu unterhalten, daß jede Strecke ohne Gefahr mit der größten für sie zugelassenen Geschwindigkeit befahren werden kann. Zu diesem Zwecke ist regelmäßige Untersuchung vorgeschrieben, zu der aber Frauen nicht verwendet werden dürfen. Die Bewachung der Wegeübergänge und ihre Verschließung durch Schranken, bei Dunkelheit unter Beleuchtung, soll das Freihalten des Bahnkörpers an diesen wichtigen Gefahrpunkten sicherstellen. Dann finden sich Vorschriften über die Grundstellung der Fahrsignale und Weichen, sowie deren Sicherung, über Rangieren auf und neben den Hauptgleisen, über die Arten der Züge, die Zugbildung, die Ausstattung und den ganzen Fahrdienst (Ein- und Ausfahrt der Züge, Zugfolge, Fahrgeschwindigkeit, Schieben der Züge, Befahren von Bahnkreuzungen, Sonderzüge, Rangordnung der Züge, Schneepflüge und Kleinwagen). Der Abschnitt V (§§ 74—76) enthält, jedoch nicht erschöpfend, die Vorschriften über Bahnpolizei; er beschränkt sich dabei auf Vorschriften über ihre Handhabung. Bahnpolizeiliche Vorschriften enthält dagegen namentlich der Abschnitt VI (§§ 77—83) in den Bestimmungen für das Publikum. Unter Bahnpolizei versteht man, analog der Wegepolizei, die obrigkeitliche Fürsorge für Sicherheit und Ordnung des Eisenbahnbetriebes und Eisenbahnverkehres, und zwar dem Publikum wie den Eisenbahnverwaltungen gegenüber. Sie ist ihrem Zwecke entsprechend örtlich beschränkt auf das Bahngebiet (§ 75, 1 BO.), wozu man mit der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts den dem Transportgeschäfte der Eisenbahn dienenden Teil ihrer Anlagen, unabhängig von den Eigentumsverhältnissen rechnen muß (OVG. 23, 369; 38, 261; siehe Fritsch, S. 18, Anm. 42). Ihre sachliche Zuständigkeit begrenzt die Betriebsordnung (§ 75, 1) auf die Maßnahmen, die zur Handhabung der für den Eisenbahnbetrieb geltenden Polizeiverordnungen erforderlich sind. Zeitlich beginnt sie ihre Tätigkeit mit der Eröffnung des Betriebes. Sie richtet sich gegen die Eisenbahn selbst, insofern sie auf die Beobachtung der Vorschriften, insbesondere der Bau- und Betriebsordnung, soweit sie die betriebssichere Unterhaltung der Anlage, der Fahrzeuge und die Durchführung der Züge usw. regeln, zu achten hat. Sie wendet sich in dieser Beziehung aber auch an die Bevölkerung, indem sie diese von Störungen der Anlage abhält und sie zu deren ordnungsgemäßer Benutzung anhält. Ausgeübt wird die Eisenbahnpolizei dem Publikum gegenüber von den in § 74 BO. aufgeführten Bahnpolizeibeamten. Auch diese müssen nicht notwendigerweise Beamte, es können sehr wohl Arbeiter sein, erforderlich allein ist, daß sie eine der in der BO. angegebenen Stellen im Eisenbahndienste bekleiden. Die Rechte öffentlicher Polizeibeamten verleiht ihnen aber erst die Vereidigung oder die Verpflichtung durch Handschlag an Eides Statt (§ 74, 2 BO.). Sie müssen ebenso wie die Eisenbahnbetriebsbeamten 21 Jahre alt, unbescholten und sonst im Besitz der Eigenschaften und der Befähigung sein, die für den betreffenden Dienstzweig vorgeschrieben ist (Bekanntmachung des Reichskanzlers betreffend die Bestimmungen über die Befähigung von Eisenbahnbetriebs- und Polizeibeamten vom 8. März 1906 [RGBl. 391]). Bei Ausübung ihres Dienstes als Bahnpolizeibeamte müssen sie Uniform oder ein Dienstabzeichen tragen oder mit einem sonstigen Ausweis über ihre amtliche Eigenschaft versehen sein (§ 75, 2 BO.). Sie sind verpflichtet, sich dem Publikum gegenüber besonnen und rücksichtsvoll, aber bestimmt zu benehmen, und befugt, jeden der Flucht Verdächtigen oder jeden, der sich nicht auszuweisen vermag, vorläufig festzunehmen, der auf der Übertretung der in Abschnitt VI, Bestimmungen für das Publikum, enthaltenen Bestimmungen oder einer sonstigen strafbaren Handlung betroffen oder unmittelbar danach verfolgt wird. Die Festnahme wegen einer Übertretung kann durch Sicherheitsleistung — höchstens 100 Mk. — abgewendet werden. Der Festgenommene ist, wenn

er nicht in Freiheit gesetzt wird, dem Amtsrichter oder der Polizeibehörde des Bezirks unverzüglich vorzuführen. Bahnpolizeibeamte und sonstige Polizeibeamte müssen sich gegenseitig bei Ausübung ihres Dienstes innerhalb des Bahngebietes Beistand leisten, soweit es die bahndienstlichen Pflichten zulassen. Von allgemeinerer Bedeutung sind die bereits erwähnten „Bestimmungen für das Publikum", welche den Schlußabschnitt VI der BO. (§§ 77—83) bilden. Sie unterstellen die Reisenden und das sonstige Publikum einmal den allgemeinen Anordnungen der Bahnverwaltung zur Aufrechterhaltung der Ordnung innerhalb des Bahngebietes und im Bahnverkehre, dann aber auch den dienstlichen Anordnungen der als solche kenntlichen Bahnpolizeibeamten. Sie zählen die einzelnen Pflichten des Publikums und der Reisenden auf und bedrohen deren Nichtbefolgung mit Geldstrafe bis 100 Mk., soweit nicht nach den allgemeinen Strafbestimmungen eine höhere Strafe verwirkt ist.

3. Eine Ergänzung der BO. bedeutet die vom Bundesrat verordnete Eisenbahnsignalordnung (SO.) vom 24. Juni 1907 (RGBl. S. 377) in der neuesten Fassung vom 12. März 1910 (RGBl. S. 515), die schon verschiedene frühere Vorgänger gehabt hat.

4. Eine besondere Art des Schutzes des Eisenbahnbetriebes bedeutet auch das Gesetz über die Bahneinheiten vom 19. Aug. 1895 in der Fassung des Gesetzes vom 11. Juni 1902, veröffentlicht durch Bekanntmachung vom 8. Juli 1902 (GS. S. 237). Dieses Gesetz bestimmt für Privatbahnen des Gesetzes von 1838 und für öffentliche Kleinbahnen, daß sie mit den dem Bahnunternehmen gewidmeten Vermögenswerten eine Einheit (Bahneinheit) bilden (§ 1), für die besondere Bahngrundbücher (§§ 8 ff.) eingerichtet sind. Für die Bahneinheit gelten im allgemeinen die auf Grundstücke bezüglichen Vorschriften über Belastung (§§ 16 ff.) und Zwangsvollstreckung (§§ 20 ff.). Auch ist für die Gläubiger ein besonderes Zwangsliquidationsverfahren vorgesehen (§§ 40 ff.). Auf diese Weise wird der Kredit dieser Unternehmungen und damit ihre Betriebs- und Lebensfähigkeit erheblich gestärkt.

5. In gleicher Richtung schützend wirkt das Reichsgesetz vom 3. Mai 1886 betreffend die Unzulässigkeit der Pfändung von Eisenbahnbetriebsmitteln (RGB. 131). Es schützt die Haupt- und Nebenbahnen, das vorher genannte die Privat- und Kleinbahnen (hierher gehört auch Art. 23 IU.), es schützt auch die ausländischen Eisenbahnen gehörenden, im Inland befindlichen Fahrbetriebsmittel, wenn die Gegenseitigkeit verbürgt ist. Nach dem internationalen Frachtübereinkommen (Art. 23[5]) können solche im Gebiete des Übereinkommens sogar nur gepfändet werden, wenn eine Gerichtsentscheidung ihres Heimatstaates vorliegt.

II. Der Schutz gegen die schädlichen Folgen des Eisenbahnbetriebes.

Wie so ein öffentliches Interesse dahin geht, den Betrieb der öffentlichen Eisenbahnen sich ungestört entwickeln zu sehen, besteht ein gleiches öffentliches Interesse daran, daß sich dieser Betrieb möglichst ohne Schädigungen der Bevölkerung abspiele. Zur Erreichung dieses Zieles dienen einerseits alle die Vorschriften der Bau- und Betriebsordnung, die einen sicheren Zustand der Eisenbahnanlage und der Eisenbahnfahrzeuge erreichen sollen und in dieser Richtung von der Tätigkeit des Personals gewisse, darauf gerichtete Dienstverrichtungen verlangen; es gehören hierher auch die sämtlichen Vorschriften über zuverlässige Eigenschaften und Befähigungen des Eisenbahnbetriebspersonals, an das deshalb ganz besondere Anforderungen gestellt werden; alles Maßregeln, die darauf gerichtet sind, Unfälle, die aus Nachlässigkeiten und Pflichtversäumnissen der mit dem Betriebe befaßten Personen entstehen könnten, nach Möglichkeit zu vermeiden. Gehen diese Vorschriften darauf hinaus, Unfälle zu verhüten und insofern zugleich den Betrieb aber auch vor dem Betriebe zu schützen, so hat das Recht auch ausgesprochene Maßregeln geschaffen, die den schädlichen Folgen des Betriebes Rechnung tragen. — Der Eisenbahnbetrieb — und zwar der aller Schienenwege — ist ein äußerst gefährlicher. Die Schnelligkeit, die Schwere der bewegten Massen und deren große Zahl, die Verwendung von Maschinen und ähnliches sind alles Momente, die dem Recht Anlaß geben, das Unternehmen als solches im Falle einer eingetretenen Schädigung schärfer zur Verantwortung zu ziehen. Aus diesem Gesichtspunkte — der auch noch auf andere gefährliche Betriebe ebenso zutrifft — erklärt sich der Schutz, den das Reichshaftpflichtgesetz (Gesetz betreffend die Verbindlichkeit zum Schadenersatz für die beim Betriebe von Eisenbahnen, Bergwerken usw. herbeigeführten Tötungen und Körperverletzungen vom 7. Juni 1871 [RGBl. 207], abgeändert durch Art. 42 EGBGB.) normiert.

1. Es bestimmt, daß unter anderem auch der Betriebsunternehmer einer Eisenbahn, wenn bei dem Betriebe ein Mensch getötet oder körperlich verletzt wird, für den dadurch entstandenen Schaden haftet, sofern er nicht beweist, daß der Unfall durch höhere Gewalt oder durch eigenes Verschulden des Getöteten oder Verletzten verursacht ist (§ 1). Auf ein Verschulden des Unternehmers oder seiner Leute — für das er nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen haften würde — kommt es dabei also gar nicht an, gefordert wird nur ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Betrieb und Unfall. Es handelt sich nur um Unfälle von Personen, und zwar sowohl solcher, die mit der Eisenbahn im Vertragsverhältnis stehen, wie z. B. Reisender, Verfrachter, als namentlich auch solcher, bei denen dies nicht der Fall ist, also z. B. Leuten, welche die Eisenbahnschienen überschreiten. Der zu ersetzende Schaden besteht bei Tötung einmal im Ersatz der Beerdigungskosten und Schadensersatz für Entziehung der Unterhaltskosten, die der Getötete einem Dritten kraft Gesetzes zu leisten verpflichtet war, für die mutmaßliche Lebensdauer des Getöteten (§ 3). Er besteht ferner bei Tötung ebenso wie bei Körperverletzung im Ersatz der Kosten der Heilung und des Vermögensnachteils, den der Getötete oder Verletzte während der Krankheit durch Erwerbsunfähigkeit oder geminderte Erwerbsfähigkeit oder eine Vermehrung seiner Bedürfnisse erlitten hat (§§ 3, 3 a). Der Schaden ist in einer Geldrente zu leisten, die für drei Monate im voraus zu zahlen ist (§ 7 u. BGB. § 843 Abs. II, § 760). Wenn ein wichtiger Grund vorliegt, kann der Geschädigte eine einmalige Kapitalabfindung verlangen (§ 843 Abs. III BGB.). Die Rente unterliegt auf Verlangen jedes der beiden Teile bei Eintritt einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse einer anderweiten Festsetzung (ZPO. § 323). Die Forderungen auf Schadensersatz verjähren in zwei Jahren vom Unfalle an; gegen den Unterhaltsberechtigten beginnt die Verjährung erst vom Tode des Unterhaltspflichtigen zu laufen (§ 8).

§ 5 bezeichnet Verträge, in welchen Eisenbahnunternehmer die ihnen obliegenden Verpflichtungen im voraus ausschließen oder einschränken wollen, für unwirksam. Das hindert aber nicht vergleichsweise Abmachungen nach dem Unfall.

2. Das Haftpflichtgesetz findet auf das Personal der gefährlichen Betriebe, insbesondere auch auf das Personal der Eisenbahnen bei Betriebsunfällen, regelmäßig keine Anwendung. da diese besonderen Unfallfürsorgegesetzen unterstehen, es sei denn, daß es sich um Unfälle handelt, die sie außerhalb des Dienstes erleiden (für die Beamten im Betriebe der preußischen Staatseisenbahnverwaltung das preußische Gesetz, betreffend die Fürsorge für Beamte infolge von Betriebsunfällen vom 2. Juni 1902 [GS. S. 153]; für die Beamten im Betriebe der Reichseisenbahnen das Unfallfürsorgegesetz für Beamte und für Personen des Soldatenstandes vom 18. Juni 1901 [RGBl. S. 24]; für Arbeiter und Betriebsbeamte, deren Jahresarbeitsverdienst 5000 Mk. nicht übersteigt, und die weder Staats- noch Kommunalbeamte sind [also Privatbahnangestellte] die Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 [RGBl. S. 509]).

3. Die Beschädigung oder Zerstörung von Sachen durch den Eisenbahnbetrieb ist verschieden zu beurteilen, je nachdem es sich um einen solchen Fall handelt, in dem betreffs der beschädigten Sache ein Beförderungsvertrag vorliegt oder nicht. Im ersteren Falle richtet sich die Entschädigungspflicht nach den weiter unten zu erörternden frachtrechtlichen Vorschriften; im letzteren aber findet in Preußen der § 25 des Gesetzes vom 3. November 1838 Anwendung. Danach hat die Eisenbahn für allen Schaden einzustehen, der bei der Beförderung auf der Bahn an Sachen von Personen entsteht, die nicht auf der Bahn befördert werden. Sie kann sich von dieser Haftung nur durch den Nachweis befreien, daß der Schaden durch eigene Schuld des Beschädigten oder durch höhere Gewalt entstanden ist. Eine eintheiliche Regelung der Haftung für Sachschäden fehlt zur Zeit noch. Sachsen kennt dafür besondere Vorschriften nicht, wohl aber u. a. Württemberg (Sachschadengesetz vom 4. Juni 1903) und Bayern (Art. 58 AG., BGB. vom 9. Juni 1899), auch Braunschweig (§ 28 Gesetz vom 12. Juni 1899), Hessen (Art. 74 Gesetz vom 17. Juli 1899), sowie Sachsen-Altenburg (§ 37 Ausf.-Ges. z. BGB. vom 4. Mai 1899 [vgl. EGBGB. Art. 105]).

4. Der Verhütung von Gefahren, die der Eisenbahnbetrieb dadurch mit sich bringen kann, daß er Ansteckungsstoffe durch die Eisenbahnwagen verschleppt und auf Güter und Personen überträgt, wollen die Bestimmungen des Reichsgesetzes betreffend die Beseitigung von Ansteckungsstoffen bei Viehbeförderungen auf Eisenbahnen vom 25. Febr. 1876 (RGBl. S. 163) dienen, ferner die gesundheits- und veterinärpolizeilichen Vorschriften, die bei Ausbruch ansteckender menschlicher oder tierischer Krankheiten zu beobachten sind, also z. B. die Pariser Sanitätskonvention vom 3. Dez. 1903 (RGB. 1907 S. 425) bei Pest und Cholera[1]; das Reichsgesetz

[1] Eine neue internationale Übereinkunft betr. Schutzmaßregeln gegen Pest, Cholera und Gelbfieber ist am 17. Januar 1912 in Paris abgeschlossen. Sie harrt noch der Ratifikation durch das Reich und die anderen Staaten.

betreffend die Bekämpfung gemeingefährlicher Krankheiten vom 30. Juni 1900 (RGB. 306) bei Lepra, Cholera, Fleckfieber, Gelbfieber, Pest und Pocken; das Bundesgesetz, Maßregeln gegen die Rinderpest betreffend, vom 7. April 1869 (BGBl. 105) und das Gesetz betreffend die Abwehr und Unterdrückung von Viehseuchen vom 26. Juni 1909 (RGBl. S. 519). Hierher zu rechnen sind auch die Maßregeln zur Abwehr und Unterdrückung der Reblauskrankheit, so die internationale Reblauskonvention vom 3. Nov. 1881 (RGBl. 1882 S. 125) nebst Ausführungsverordnung vom 4. Juli 1883 (RGBl. S. 153); ferner die kaiserliche Verordnung vom 7. April 1883 (RGBl. 155) und das Reichsgesetz über die Bekämpfung der Reblaus vom 6. Juli 1904 (RGBl. 261). Sie alle enthalten u. a. Vorschriften, die sich an die Eisenbahnen richten, und zu denen eine große Reihe eingehender Dienstanweisungen an das Eisenbahnpersonal ergangen ist. Auch die Bestimmungen der Eisenbahnverkehrsordnung in § 11 über die von der Beförderung ausgeschlossenen oder zu ihr nur bedingungsweise zugelassenen Personen, § 29 über von der Mitnahme als Handgepäck ausgeschlossene Gegenstände, § 44 ff. über die Beförderung von Leichen, § 54 über die von der Beförderung ausgeschlossenen oder zu ihr nur bedingungsweise zugelassenen Gegenstände sowie das Sprengstoffgesetz vom 9. Juni 1884 (RGBl. 61) gehören hierher.

§ 20. Das Recht des Eisenbahnverkehrs.

I. Der Zweck der Eisenbahn erschöpft sich nun nicht nur darin, daß ihre Anlagen den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend erbaut (Eisenbahnbau) und in betriebsfähigem Zustand erhalten (Eisenbahnunterhaltung), auch nicht darin, daß auf diesen Anlagen regelmäßig Züge gefahren werden (Eisenbahnbetrieb). Alle diese Tätigkeiten schaffen vielmehr nur die Mittel zu dem augenscheinlich allein verfolgten Zweck, nämlich der Beförderung von Personen und Gütern, also dem, was man unter dem Begriff „Eisenbahnverkehr" zusammenzufassen pflegt. Während Eisenbahnbau und Eisenbahnbetrieb die Herstellung der Transportgelegenheit, die Bereithaltung der Beförderungsmittel und ihre sichere und geregelte Verbringung von Ort zu Ort zur Aufgabe haben, ist es Sache des Eisenbahnverkehrs, diese Mittel nun ihrer Benutzung durch das Publikum in der zweckmäßigsten Weise zuzuführen, den Verkehr mittels der dargebotenen Eisenbahneinrichtungen zu ermöglichen, ihn in gleichmäßig geordneten Rechtsgeschäften, Beförderungsverträgen sich vollziehen zu lassen. Erst das Eisenbahnverkehrswesen eröffnet dem Publikum die Benutzung der geschaffenen Einrichtungen. Nur wenn dies den gegebenen Vorschriften entsprechend Verträge mit den Eisenbahnen abzuschließen sich bereit findet, hat es das Recht, sich der Eisenbahn zu bedienen.

1. Es wäre an sich denkbar, und der Anfang des Eisenbahnverkehrs wird sich auch in dieser Form vollzogen haben, daß, wie es noch heute beim Frachtfuhrmann vor sich zu gehen pflegt, wer mit der Bahn fahren oder ihr Gut zur Beförderung anvertrauen will, die einzelnen Beförderungsbedingungen, namentlich den Preis mit dem Eisenbahnunternehmer oder seinen Leuten vereinbarte. Aber diese Zeiten sind längst dahin. Es folgt einfach aus dem Großbetriebe, der bei der Eisenbahn herrscht, daß der Vertragsschluß sich unter ein für allemal feststehenden Bedingungen vollzieht. Abgesehen davon, daß es sich als praktisch gar nicht durchführbar erwiesen hatte, die Beförderungsbedingungen der vertraglichen Vereinbarung zu überlassen, hatte schon sehr bald der Staat das Verlangen aufgestellt, daß die Eisenbahnen nach gehörig veröffentlichten Bedingungen ihr Beförderungsgewerbe ausübten, nach Bedingungen, die allen Interessenten gegenüber die gleichen und von denen Abweichungen zugunsten einzelner unzulässig sein sollten: Grundsatz der Tarifgleichheit.

2. Nachdem ursprünglich die Aufstellung dieser Bedingungen (Tarife) mehr oder weniger gänzlich den Eisenbahngesellschaften überlassen gewesen war, deren Streben natürlich dahin ging, ihre günstige Position, in der sie sich dem Publikum gegenüber befanden, nach Möglichkeit zu ihrem Vorteil auszunutzen, sah sich mit der Zeit der Staat genötigt, durch gesetzgeberische Maßnahmen bessernd einzugreifen. Denn tatsächlich war das Publikum der Gnade der Eisenbahnen ausgeliefert, die infolge der Schnelligkeit und der im Verhältnis zu anderen Frachtführern unvergleichlich großen Leistungsfähigkeit ihrer Anlagen geradezu ein Beförderungsmonopol hatten.

3. Die Anfänge einer staatlichen Aufsicht über die Beförderungsbedingungen waren schon im preußischen Eisenbahngesetz von 1838 enthalten, sie wurden in den Konzessionen und Statuten, welche die Privatbahnen der Regierung vorzulegen hatten, noch mehr ausgebaut, richteten sich aber mehr auf die Beförderungspreise als auf die sonstigen Bedingungen. Unterdessen hatten sich die Eisenbahnen, die einsahen, daß sie als einzelnes Unternehmen für sich längst nicht die Be-

deutung hatten, als wenn sie zu mehreren verbunden, Anschluß an benachbarte Eisenbahnunternehmungen gesucht und sich zu Eisenbahnverbänden zusammengefunden, die für ihren ganzen Verbandsbereich einheitliche Bedingungen veröffentlichten, nach denen sie die Transporte auf ihren Strecken ausführten. Vor allem ist hier der im Juni 1847 gegründete, noch heute bestehende „Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen" zu nennen. Seine Reglements führten sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr einheitliche Beförderungsgrundsätze auf weiten Strecken Preußens und der Nachbarländer ein.

4. Die Beförderungsbedingungen im Eisenbahnverkehr bezeichnet man herkömmlicherweise als Tarife. Man denkt dabei nicht allein an die Preiszusammenstellungen für die einzelnen Beförderungsleistungen, umfaßt mit diesem Begriffe vielmehr außerdem die allgemeinen Grundsätze und Vorschriften, nach denen sich das Beförderungsgeschäft vollzieht. Einen wesentlichen Teil dieser allgemeinen Grundsätze macht gerade das Eisenbahnfrachtrecht aus, das sich aus jenen Betriebsreglements, unter anderen des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen, entwickelt hat.

5. Die ersten gesetzgeberischen Versuche auf dem Gebiete des Eisenbahnfrachtrechts enthält das preußische Eisenbahngesetz von 1838. Auch ist es wohl zuerst Preußen, das ein staatliches Betriebsreglement für die Staatseisenbahnen und die unter Verwaltung des Staates stehenden Eisenbahnen eingeführt hat (vom 18. Juli 1853). Dann aber ist es vor allem das allgemeine deutsche Handelsgesetzbuch, das in Abschnitt I und II des fünften Titels seines vierten Buches „Vom Frachtgeschäft überhaupt" und „Von dem Frachtgeschäft der Eisenbahnen insbesondere" handelte. Als die für die Entwicklung markantesten neuen Grundsätze dieses Gesetzes kann man vielleicht den des Beförderungszwanges und den der Gleichberechtigung aller Absender (Art. 422) bezeichnen.

6. Durch die Gründung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches machte die Entwicklung weitere Fortschritte. Art. 45 der Reichsverfassung unterstellte dem Reiche die Kontrolle über das Tarifwesen und gab ihm unter anderem namentlich auf, dahin zu wirken, daß baldigst auf allen deutschen Eisenbahnen übereinstimmende Betriebsreglements eingeführt wurden. Das ist geschehen einmal in dem Betriebsreglement für die Eisenbahnen im Norddeutschen Bunde vom 10. Juni 1870 und dann in dem Betriebsreglement für die Eisenbahnen Deutschlands vom 1. Januar 1872. Wie bereits erwähnt, bestand und besteht in dieser Beziehung für Bayern ein Reservatrecht. Es hat aber für den tatsächlichen Rechtszustand wenig zu bedeuten, da Bayern dieses deutsche Reglement auch in Bayern eingeführt hat. Bedeutsam ist hierbei, daß das deutsche Reglement sich eng an die Reglements des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen anschloß, wie denn auch gerade dieser Verein das Verdienst für sich in Anspruch nehmen kann, daß er den Anlaß zu einer weit über Deutschland hinausgehenden, in erster Linie Österreich und Ungarn mit umfassenden Einheitlichkeit auf dem Gebiete des Frachtrechts geworden ist. Seinem Anstoß nämlich ist es zu verdanken, daß die Regierungen Deutschlands und Österreich-Ungarns schon 1874 im wesentlichen übereinstimmende Betriebsreglements einführten, wobei sich Deutschland einem von Österreich-Ungarn am 1. August 1872 eingeführten Reglement, das für das Publikum besonders günstige Bestimmungen enthielt, näherte.

7. Dieses neue deutsche Eisenbahnbetriebsreglement vom 11. Mai 1874 galt bis zum 1. Januar 1893. In dieser Zeit vollzogen sich auf dem Gebiet des Eisenbahnfrachtrechts wichtige Ereignisse. Der Eisenbahnverkehr blieb nicht auf einzelne Staatsgebiete beschränkt (Binnenverkehr), er verbreitete sich vielmehr häufig über deren Grenzen hinaus und wurde zum internationalen Verkehr. Auch hier war ja tatsächlich der Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen Pionier gewesen; denn die ihm zugehörenden Eisenbahnverwaltungen beschränkten sich nicht auf das Gebiet des Deutschen Reiches. Immerhin handelte es sich hierbei nur um freiwillige Vereinbarungen zwischen den verschiedenen Eisenbahnverwaltungen. Die Anregung zur Schaffung eines internationalen Frachtrechts ging von zwei Schweizer Advokaten — de Seigneux und Dr. Christ — aus, auf deren Veranlassung hin die schweizerische Regierung zu einer internationalen Regelung des Eisenbahnfrachtrechts einlud, die schließlich in dem internationalen Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr vom 14. Oktober 1890 vollendet wurde. Dieses sogenannte Berner Frachtübereinkommen enthielt eine Reihe von Abweichungen gegenüber dem geltenden deutschen Eisenbahnbetriebsreglement. Man hat beide miteinander möglichst in Einklang gebracht durch die Verkehrsordnung für die Eisenbahnen Deutschlands vom 15. November 1892 (RGBl. 923 ff.), die seit dem 1. Januar 1893 — wie das Berner Frachtübereinkommen — in Deutschland galt und auch in Bayern eingeführt wurde.

8. Das Bürgerliche Gesetzbuch vom 18. August 1896 machte eine Umarbeitung des allgemeinen deutschen Handelsgesetzbuchs notwendig. Das führte zu einer Durchsicht der Verkehrsordnung auf Grund des neuen deutschen Handelsgesetzbuchs, und bei ihr berücksichtigte man gleichzeitig das Pariser Zusatzübereinkommen zum Berner Frachtübereinkommen vom 16. Juni 1898. In der neuen Fassung hat sie als „Eisenbahnverkehrsordnung" vom 26. Oktober 1899 (RGBl. 557) vom 1. Januar 1900 ab gegolten.

Ein zweites (das Berner) Zusatzübereinkommen zum Berner Frachtübereinkommen vom 19. September 1906 (RGBl. 1908 S. 515) forderte dringend eine neuerliche Anpassung der Verkehrsordnung. Diese wurde in Gemeinschaft mit Vertretern Österreichs und Ungarns auf Grund von Vorschlägen des Reichseisenbahnamts, die die modernen Anforderungen des Verkehrs be-

rücksichtigten, durchgeführt, und ihr Ergebnis ist die heute geltende Eisenbahnverkehrsordnung (EVO.) vom 23. Dezember 1908 (RGBl. 1909 S. 93), die auch für Bayern eingeführt ist und mit dem in Österreich und Ungarn seit dem 1. Januar 1910 geltenden Eisenbahnbetriebsreglement fast wörtlich übereinstimmt.

9. So gilt denn zur Zeit in Deutschland als Eisenbahnbeförderungsrecht einschließlich des Personenbeförderungsrechts das deutsche Handelsgesetzbuch und die Eisenbahnverkehrsordnung, außerdem für Frachtrecht das internationale Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr, soweit es sich um internationale Frachtverträge mit Staaten handelt, die diesem Staatsvertrage, der in Deutschland — auch in Bayern — als Reichsgesetz gilt (RGBl. 1892 S. 793, 1895 S. 465, 1901 S. 295, 1908 S. 515), beigetreten sind (zurzeit: Deutschland, Österreich-Ungarn, Belgien, Bulgarien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Rußland, Schweiz, Dänemark, Rumänien, Schweden, Serbien).

10. Die einzelnen Beförderungsverträge vollziehen sich aber nicht auf Grund dieser Bestimmungen, vielmehr sind ihre unmittelbaren Grundlagen die für den einzelnen Fall in Betracht kommenden Tarife (EVO. § 6; JU. Art. 4). Diese Tarife, zu deren Aufstellung die Eisenbahnen verpflichtet sind, enthalten, da sie über sämtliche für den Beförderungsvertrag maßgebenden Bestimmungen Auskunft geben müssen, zunächst die Vorschriften der EVO. oder des JU., dazu Ausführungsbestimmungen in den zulässigen Grenzen und endlich die Gebührensätze. Auch die Gestaltung dieser Tarife ist in Deutschland eine einheitliche, sie lag und liegt in den Händen von Tarifverbänden, die einheitliche Tarifgrundsätze vereinbart haben. Der bedeutendste derartige Verband ist der „Tarifverband" gewesen, dessen Wirksamkeit in die Zeit von 1869—1877 fällt, und dem namentlich die norddeutschen und niederländischen Eisenbahnverwaltungen angehörten. Im Jahre 1877 kam zwischen den deutschen Eisenbahnverwaltungen der sogenannte deutsche Reformtarif für den Güterverkehr zustande, der eine „formelle Tarifeinheit" schuf, indem er gleiche Tarifsätze für die Einreihung der einzelnen Güter in die Klassen eines gemeinsamen Tarifsystems (Normalgüterklassifikation) aufstellte, ohne dabei aber zunächst eine Übereinstimmung in den Beförderungspreisen herbeizuführen, eine auch „materielle Tarifeinheit", die übrigens auch heute noch eine beschränkte ist und nur bei Entfernungen über 100 km und nicht bei Ausnahmetarifen besteht.

11. Die Normalgüterklassifikation von 1877, wie sie die „Generalkonferenz der deutschen Eisenbahnverwaltungen" beschlossen, entwickelte sich, ebenso wie die allgemeinen Tarifvorschriften, was bei dem dauernden Fortschreiten des Wirtschaftslebens nicht anders sein kann, stetig weiter. Diese Entwicklung war früher für die ganz ähnlich liegenden Verhältnisse die Aufgabe des „Tarifverbandes" gewesen, seit 1877 liegt sie in der Hand der regelmäßig vom preußischen Minister der öffentlichen Arbeiten einberufenen „Generalkonferenz der deutschen Eisenbahnen", deren Arbeiten durch zwei dazu neu geschaffene Einrichtungen, die „ständige Tarifkommission" und den „Ausschuß der Verkehrsinteressenten" vorbereitet werden. Ihr stehen meist begutachtend Eisenbahnbeiräte — so in Preußen der Landeseisenbahnrat — zur Seite. Sache der einzelnen Eisenbahnverwaltungen ist es, für ihren Bereich die zu den Beschlüssen der Generalkonferenz nötige Zustimmung ihrer Landesregierung einzuholen. Der auf diese Weise geschaffene und dauernd weitergebildete deutsche Eisenbahn-Gütertarif Teil I enthält in seiner Abteilung A die Verkehrsordnung nebst den allgemeinen Ausführungsbestimmungen, in Abteilung B: A. allgemeine Tarifvorschriften nebst Güterklassifikation, B. den Nebengebührentarif.

Die besonderen, für die Gütertarife der einzelnen Eisenbahnverwaltungen gültigen Bestimmungen, die sogenannten Binnengütertarife finden sich je in den Teilen II, die jede Verwaltung für sich weiterbildet und veröffentlicht.

Wie für den eigentlichen Güterverkehr, ist auch für die Beförderung von Leichen, Fahrzeugen und lebenden Tieren ein einheitliches Tarifschema vereinbart, das in gleicher Weise wie das für den Güterverkehr behandelt wird.

Seit dem 1. Mai 1907 endlich gibt es auch ein einheitliches Tarifschema für den Personen- und Gepäckverkehr für die Staatseisenbahnen in Deutschland.

II. Auf diesen Grundlagen — HBG., EVO., JU. nebst Tarifen, denen sich noch das allgemeine bürgerliche Recht zugesellt — baut sich nunmehr das Beförderungsrecht etwa in folgender Weise auf:

a) Allgemeines.

1. Im Gegensatz zu den namentlich dem öffentlichen Recht angehörenden Vorschriften, die die Verwaltung, den Bau, den Betrieb der Eisenbahnen und die Aufsicht über sie als Straßen des öffentlichen Verkehrs regeln, sind die Sätze des eigentlichen Verkehrsrechts größtenteils dem Privatrecht zuzurechnen. Während die Beförderungsgeschäfte der Post und der Telegraphenverwaltung dem öffentlichen Rechte unterstellt sind, gehören die der Eisenbahnen ins bürgerliche, speziell ins Handelsrecht. Das Handelsgesetzbuch beschränkt sich allerdings darauf, nur die Grundzüge festzustellen. Die Einzelheiten sind in der EVO., dem JU. und den Tarifen

enthalten. Insbesondere enthält das HGB. über die Beförderung von Personen durch die Eisenbahnen keine Bestimmungen, beschränkt sich vielmehr in § 472 auf den Satz: Die Vorschriften über die Beförderung von Personen auf den Eisenbahnen werden durch die Eisenbahnverkehrsordnung getroffen. Hierdurch wird die EVO. zur Ausführungsverordnung zum HGB. erhoben.

Die Bestimmungen der Eisenbahnverkehrsordnung, und zwar sowohl die über den Personenbeförderungs- als über den Frachtvertrag sind Rechtsnormen, deren Auslegung Gegenstand der Revision sein kann[1]. Sie sind, soweit sie die Beförderung von Gütern regeln und denen des HGB. entsprechen, zwingenden Rechts. HGB § 471 Abs. II erklärt Vereinbarungen, die mit ihnen im Widerspruch stehen, für nichtig. Das würde auch für solche Tarifvorschriften gelten, die dem Publikum gegenüber der EVO. günstigere Bedingungen einräumen. Dieser Grundsatz gilt indes nicht für die Vorschriften der EVO. über Personenbeförderung, die sehr wohl durch tarifarische Bedingungen, welche dem Publikum günstiger sind, abgeändert werden können.

Die Eisenbahnverkehrsordnung als solche gilt nur für Eisenbahnen, also Haupt- und Nebenbahnen, nicht aber für Kleinbahnen (HGB. § 473), die an ihrer Stelle besondere Beförderungsbedingungen einführen können. Dagegen gelten im übrigen für sie die Bestimmungen des HGB. über Eisenbahnfrachtrecht.

2. Einige Rechtssätze gelten für die Personen- und Güterbeförderung gemeinschaftlich: So der Beförderungszwang, d. h. die Verpflichtung der Eisenbahn, jeden Beförderungsvertrag abzuschließen, wenn den geltenden Beförderungsbedingungen (§§ 3, 53 EVO, § 453 HGB, Art. 5 JU.) und den sonstigen allgemeinen Anordnungen der Eisenbahn entsprochen wird, die Beförderung nicht nach gesetzlicher Vorschrift oder aus Gründen der öffentlichen Ordnung verboten ist, mit den regelmäßigen Beförderungsmitteln möglich ist und nicht durch höhere Gewalt verhindert wird.

Zur Beförderung dienen nur die regelmäßigen Züge, die nach bestimmtem Fahrplan verkehren, oder die nach Bedarf fahrenden Züge. Ob die Eisenbahn auf Bestellung Sonderfahrten ausführen will, hängt von ihrem Ermessen ab (§ 4 EVO.).

Die Eisenbahn haftet für ihre Leute und ihre sonstigen Erfüllungsgehilfen (§ 5 EVO, § 458 HGB., Art. 29 JU.). Sie ist verpflichtet, Tarife aufzustellen und zu veröffentlichen, von denen Abweichungen in Gestalt von Preisermäßigungen und sonstige Begünstigungen nicht stattfinden dürfen (Grundsatz der Öffentlichkeit und Gleichheit der Tarife; Tariferhöhungen und andere Erschwerungen müssen wenigstens zwei Monate vor ihrem Inkrafttreten veröffentlicht werden [§ 6 EVO.]).

b) Der Personenbeförderungsvertrag ist ein besonderer Werkvertrag, nicht ein Frachtvertrag im Sinne der HGB (arg. ex § 425 HGB.). Es gilt daher für ihn nicht etwa der sechste Abschnitt der HGB., sondern Abschnitt I—IV EVO. und BGB. § 631 ff. vom Werkvertrage. Er ist aber Handelsgeschäft, wenn er, wie bei der Eisenbahn, im großen betrieben wird (HGB. § 1 Abs. 2 Ziff. 5; 343 Abs. I).

Jedermann hat das Recht, mit den „regelmäßigen" Beförderungsmitteln bei Erfüllung der vorgeschriebenen Bedingungen befördert zu werden (§ 3). Zur Beförderung dienen die „regelmäßig" nach bestimmtem Fahrplan und die nach Bedarf fahrenden Züge. Niemand hat Anspruch darauf, in Sonderzügen befördert zu werden (§ 4). Es gibt aber Ausnahmen von diesem Recht auf Beförderung. So sind ausgeschlossen von der Beförderung: Pestkranke (§ 11 [3]). Andere Kranke dürfen nur befördert werden, wenn der zuständige beamtete Arzt die Zulässigkeit ihrer Beförderung bescheinigt (§ 11 [3]), andere nur, wenn ihnen ein besonderes Abteil zugewiesen werden kann (§ 11 [4]). Schließlich Personen, die sich der Ordnung nicht fügen, namentlich Trunkene, können von der Fahrt ausgeschlossen werden (§ 11 [1] und auch § 16 [3]).

Voraussetzung für die Beförderung ist der Besitz einer gültigen Fahrkarte (§ 13), die regel-

[1] Der Streit, ob die EVO. rechtsgültig ist, kann hier unerörtert bleiben. Er kann praktisch durch die Stellungnahme des Reichsgerichts als erledigt angesehen werden. Vgl. statt aller anderen v. d. Leyen in Goldschmidts Zeitschrift 65 (1901), S. 28 ff. und meine Besprechung von Bäseler, Die rechtliche Natur der Eisenbahnverkehrsordnung in Gruchots Beiträgen 56 866.

mäßig vor Antritt der Fahrt zu lösen ist. Fahrkarten sind grundsätzlich Inhaberpapiere (§ 13 Ausf.-Best. 1).

Kinder bis zum vollendeten vierten Lebensjahre, für die kein besonderer Platz beansprucht wird, werden frei befördert. Wird für sie ein Platz beansprucht, so werden sie, ebenso wie Kinder bis zum vollendeten zehnten Lebensjahre, zu ermäßigten Preisen befördert (§ 12 [2]).

Die Fahrpläne müssen vor ihrem Inkrafttreten veröffentlicht und rechtzeitig auf den Stationen ausgehängt werden. Über ihren Inhalt und die Form bestehen bestimmte Vorschriften (§ 10). Fehler im amtlichen Fahrplanmaterial hat die Eisenbahn zu vertreten. Zum Einsteigen in den Zug muß abgerufen werden, wo dies nicht zu geschehen hat, wird es durch Aushang in den Wartesälen bekannt gemacht (§ 19 [1] und Ausf.-Best.). Falsches oder zu Unrecht unterlassenes Abrufen macht die Bahn schadensersatzpflichtig (§§ 19 und 5). Wer die Abfahrt versäumt, hat keinen Anspruch auf Erstattung des Fahrgeldes oder auf Entschädigung. Für die Versäumnis ist nicht die Abfahrt des Zuges, sondern das Abfahrzeichen maßgebend (§ 21 [1] [2]). Einen Rücktritt vom Vertrage kennt EVO. in diesem Falle nicht, sie geht davon aus, daß der Reisende Nacherfüllung verlangen darf, wozu er sich unter Umständen, d. h. wenn seine Fahrkarte für einen bestimmten Zug lautet — und namentlich, wenn sie durchlocht ist, ohne zur Fahrt benutzt zu sein —, diese gültig schreiben lassen muß (§ 21 [3] u. Ausf.-Best.). Die Eisenbahn übernimmt keine Gewähr für die Pünktlichkeit der Beförderung (§ 26 [1]), indes hält sie dem Reisenden, der durch Zugverspätung, Ausfall einer Fahrt, Naturereignisse in der Fortsetzung oder dem Antritt seiner Reise gestört wird, durch Erstattung des Fahrgeldes, Gewährung freier Rückbeförderung an die Abgangsstation oder Beförderung über einen Ersatzweg nach Möglichkeit schadlos (§ 26). Warteräume dürfen nur mit Fahrkarte betreten werden (§ 16 [1]), Anspruch auf Nachtquartier in ihnen besteht nicht, doch müssen auf Übergangsstationen und Stationen, wo Züge über Nacht stehen bleiben, die Warteräume für Reisende, die weiterfahren wollen, geöffnet sein, wenn die nächtliche Zugpause weniger als vier Stunden beträgt (§ 17 [2]).

Wer im Besitz einer gültigen Fahrkarte ist, hat Anspruch auf einen Platz der bezahlten Klasse; das ist in der Regel kein bestimmter Platz (aber D-Zug [§ 15 Ausf.-Best.]). Auch besteht nicht ein Anspruch auf Beförderung in einer bestimmten Art Abteil: Raucher, Nichtraucher, Frauen (§ 20 [1]). Wer keinen Platz angewiesen erhalten kann, kann gegen Erstattung des Preisunterschiedes Beförderung in der nächstniedrigen Klasse verlangen oder die Fahrt unterlassen und Fahrgeld und Gepäckfracht zurückverlangen (§ 20 [1]).

Die EVO. enthält außerdem Vorschriften, die das Verhalten der Reisenden während der Fahrt regeln. So § 22 (Öffnen der Fenster auf beiden Seiten), § 18 (Frauen- und Nichtraucherabteile sind von Männern und Rauchern zu respektieren), § 19 (Anweisung von Plätzen durch das Personal, Belegen von Plätzen), § 24 (Aussteigen bei Anhalten auf offener Strecke). Weitere Vorschriften der Art finden sich in BO. §§ 80, 81, 82. Verstöße gegen diese Vorschriften, auch der EVO., unterliegen der bahnpolizeilichen Ahndung (BO. § 82).

c) Beförderung von Reisegepäck (Abschnitt IV). Reisegepäck sind Gegenstände, deren der Reisende zur Reise bedarf (§ 30 [1]). Die Ausführungsbestimmungen zu § 30 zählen im einzelnen auf, was darunter fällt. Diese Gegenstände werden als Reisegepäck nur abgefertigt, wenn dabei gleichzeitig Fahrkarten für die Strecke vorgelegt werden, für die die Gepäckabfertigung verlangt wird (§ 32 Ausf.-Best. 1 [1] [2]). Ohne Vorlage von Fahrkarten wird Reisegepäck auf Entfernungen über 25 km zu den Sätzen des Expreßguttarifs angenommen nach Stationen, für die Expreßgutfrachtsätze bestehen (§ 32 Ausf.-Best. 5). Man muß aufgegebenes und nicht aufgegebenes Reisegepäck unterscheiden. Aufgegebenes ist solches, das eine Gepäckabfertigung zur Beförderung übernommen hat. Ihm steht das Gepäck gleich, das in dringenden Fällen ausnahmsweise unter dem Vorbehalt späterer Abfertigung befördert oder auf Stationen ohne Gepäckabfertigung angenommen wird (§ 32 [1] [5] [6]). Nicht aufgegebenes Reisegepäck sind das Handgepäck (§ 28) und Gegenstände, welche sich in Fahrzeugen befinden, die als Reisegepäck aufgegeben sind (§ 30 [3] und § 35 [3]).

Für aufgegebenes Reisegepäck haftet die Eisenbahn wie für Güter (§ 35 [1]) mit den Abweichungen der §§ 35 [2] 36 und namentlich des § 37 für verspätete Ankunft des Reisegepäcks. Für nicht aufgegebenes Reisegepäck haftet sie nur, soweit sie ein Verschulden trifft (§ 28 [4] § 35 [3]).

Sie haftet für die von ihr bestellten Gepäckträger, wenn ihnen Gepäck übergeben ist (§ 38 [4]). Für amtlich aufbewahrtes Reisegepäck dagegen haftet sie nur als Verwahrer (§ 39).

Ein Anspruch auf Abfertigung besteht nur bis 15 Minuten vor Abgang des Zuges (§ 32 [1]); nimmt die Eisenbahn trotzdem das Gepäck später an, so haftet sie, als ob es rechtzeitig aufgegeben wäre. Die Gepäckfracht ist im voraus zu entrichten (bei der Aufgabe [§ 32 [4]). Über die erfolgte Abfertigung erhält der Reisende einen Gepäckschein (§ 32 [5]), gegen dessen Vorlegung bei der Bestimmungsstation die Auslieferung erfolgt (Inhaberpapier, und zwar Legitimationspapier) (§ 34 [1] [5]), die nach Ankunft des Zuges verlangt werden kann, zu dem die Aufgabe erfolgte (§ 34 [2]).

Die Reisenden sind verpflichtet, der zoll- oder steueramtlichen und polizeilichen Abfertigung ihres Gepäcks beizuwohnen (§ 33).

d) Die EVO. unterscheidet nun weiter die Beförderung von Expreßgut, Leichen und lebenden Tieren (Abschnitte V, VI und VII), von der Beförderung von Gütern (Abschnitt VIII).

1. Unter Expreßgut versteht sie Gegenstände, die sich zur Beförderung im Packwagen eignen. Es wird wie eine Art Gepäck behandelt, ebenso befördert und auch den Bestimmungen über Reisegepäck grundsätzlich unterstellt (§§ 41 und 43 Ausf.-Best. 1). Andererseits ist es aber auch eine Art Stückgut (§ 43), insofern die Vorschriften über Güterbeförderung als anwendbar gelten. Die Abfertigung erfolgt bei der Gepäckabfertigungsstelle auf eine vom Absender auszufüllende Eisenbahn-Paketadresse, auf die bis zu fünf Stück aufgeliefert werden können (§ 40 Ausf.-Best. 2 und 9). Es besteht Frankaturzwang (§ 40 Ausf.-Best. 6), Nachnahmen sind unzulässig (§ 40 Ausf.-Best. 8). Expreßgut wird am Bestimmungsorte, wenn es nicht bahnlagernd gestellt ist oder unmittelbar nach Ankunft des Zuges vom Empfänger abgeholt wird, je nach den Bestimmungen der Empfangsbahn dem Empfänger angemeldet oder zugeführt, und zwar innerhalb der für Eilgut vorgesehenen Fristen (§ 42). Die Eisenbahn ist von jeder Haftung für Expreßgut frei, das nicht binnen acht Tagen nach Ankunft des betreffenden Zuges auf der Bestimmungsstation abgefordert wird (§ 43 Ausf.-Best. 4).

2. Bei der Beförderung von Leichen unterscheidet die EVO., ob sie zum Zwecke der Beisetzung erfolgt, oder ob es sich um Sendungen an öffentliche höhere Lehranstalten zu wissenschaftlichen Zwecken oder von diesen weiter handelt.

Die Abfertigung erfolgt im ersten Falle bei der Gepäckabfertigung auf von der Eisenbahn auszustellenden, dem Absender auszuhändigenden Beförderungsschein und nur gegen Vorausbezahlung der Fracht. Es muß ein Leichenpaß nach Anlage A der EVO. vorgelegt werden, der die Sendung begleitet. Die Leichensendung muß, wenn sie von der Abgangsstation des Zuges aus erfolgt, bei dieser mindestens sechs Stunden, auf anderen Stationen mindestens zwölf Stunden vor der Abfahrzeit mit Rücksicht auf die Einstellung eines besonderen Wagens angemeldet werden. Die Leiche muß in einem luftdicht verschlossenen widerstandsfähigen Metallbehälter, und dieser unverschiebbar in einen hölzernen Behälter eingebettet sein (§ 44). Derartigen Sendungen muß grundsätzlich ein mit Fahrkarte versehener Begleiter beigegeben werden. Doch kann davon abgesehen werden, wenn der Bestimmungsort eine Eisenbahnstation ist, und der Absender bei der Aufgabestation die schriftliche oder telegraphische Erklärung des Empfängers hinterlegt, daß er die Sendung sofort nach Empfang der Nachricht von ihrem Eintreffen abholen lassen werde, oder wenn die Sendung an eine Beerdigungs- oder Leichenverbrennungsanstalt gerichtet ist (§ 45). Die Beförderung erfolgt in besonderem bedeckten Wagen in Personenzügen (§ 44 [1] § 45 [1]). Sie kann in Schnellzügen versagt werden. Wird die Leiche nicht sechs Stunden nach Ankunft des Zuges abgeholt, so kann sie der Ortspolizeibehörde überwiesen werden (§ 46 [4]), auch wird dann Standgeld erhoben (§ 46 Ausf.-Best.).

Das IU. behandelt Leichen als bedingungsweise zur Beförderung zugelassene Gegenstände, die auf internationalen Frachtbrief als Eilgut gegen Frankatur und nur mit Begleitung und unter Beobachtung der in den einzelnen Staaten bestehenden polizeilichen Vorschriften befördert werden (IU. Art. 3 Ausf.-Best. § 1 [2] Ziff. 3).

Im internen deutschen Verkehr können Leichensendungen von Polizeibehörden, Strafanstalten, Krankenhäusern oder dergleichen an öffentliche höhere Lehranstalten oder von diesen weiter auf Frachtbrief ohne Begleitung in dicht verschlossenen Kisten befördert werden. Mit

Genehmigung der Landesaufsichtsbehörde kann von Beibringung eines Leichenpasses abgesehen werden. Die Abfertigung auf Frachtbrief erfolgt bei den Güterabfertigungsstellen (§ 47 und Ausf.-Best. dazu).

3. Die Beförderung von lebenden Tieren erfolgt nur mit besonders bekannt gegebenen Zügen und nicht an Sonn- und Festtagen. Wilde Tiere werden nur bei Erfüllung besonderer Sicherheitsvorschriften angenommen, kranke Tiere brauchen nicht angenommen zu werden, einzelne Tiere nur, wenn geeigneter Raum im Zuge vorhanden, und wenn die Tiere wenigstens eine Stunde vor Abgang des Zuges zur Station gebracht sind. Die Verladung hat der Absender zu besorgen (§ 48). Die Eisenbahn kann, außer bei kleinen, in gut verschlossenen Behältern aufgegebenen Tieren, Begleitung der Tiersendungen verlangen (§ 48 [7]). Sie ist vorgeschrieben bei Großvieh in Wagenladungen. Die Abfertigung erfolgt bei Großvieh in Wagenladungen auf Beförderungsschein oder Eilfrachtbrief (§ 48 [9]), bei Sendungen ohne Begleitung (also Kleinvieh in Wagenladungen, Groß- und Kleinvieh in einzelnen Stücken) nur auf Eilfrachtbrief, sofern nicht Beförderung als Reisegepäck oder Expreßgut in Frage kommt (§ 48, 9 Ausf.-Best. XI [1]). Die näheren Bestimmungen über die Beförderung lebender Tiere sind in Anlage B zur EVO. enthalten.

Es bestehen vom sonstigen Güterverkehr abweichende Lieferfristen (§ 51). Die Haftung der Eisenbahn für Verlust, Minderung und Beschädigung ist in Abschnitt VIII besonders geregelt.

Im IÜ. bestehen besondere Bestimmungen — von den Haftungsbestimmungen (siehe unten[1]) abgesehen — für die Beförderung lebender Tiere nicht, wohl aber im Verbandsverkehr des Vereins deutscher Eisenbahnverwaltungen.

e) Die Güterbeförderung hat in HGB., EVO. und IÜ. die eingehendste Regelung gefunden. Die Hauptgrundsätze sind folgende:

1. Wer Güter zur Beförderung aufgeben will, muß sich den geltenden Beförderungsbedingungen und den sonstigen allgemeinen Anordnungen der Eisenbahn unterwerfen. Das pflegt durch unterschriftliche Vollziehung des Frachtbriefes zu geschehen (HGB. §§ 453, 426, 455; EVO. § 3 [1] Ziff. 1, § 56; IÜ. Art. 5 [1] Ziff. 1, Art. 6 und Ausf.-Best. § 2), der im internationalen Verkehr absolut zwingendes Erfordernis ist (IÜ. Art. 1 Abs. 1; anders EVO. § 55 [5] § 48 [9]) und einerseits Beweisurkunde über den abgeschlossenen Frachtvertrag ist (IÜ. Art. 8 [3]; EVO. § 61), andererseits aber auch Garantieschein über den Antrag des Absenders, den er für die Folgen der Angaben im Frachtbrief verantwortlich macht (EVO. § 57; IÜ. Art. 7).

2. Der Frachtvertrag kommt durch Hingabe des Gutes und des Frachtbriefes an die Eisenbahn zum Zwecke der Beförderung und durch Annahme beider seitens der Eisenbahn zu gleichem Zwecke zum Abschluß (EVO. § 61 [1]; IÜ. Art. 8 [1]; HGB. § 455). Er ist also Realvertrag. Die Annahme des Gutes durch die Eisenbahn wird dadurch „konstatiert", daß die Güterabfertigung den Datumstempel (Annahmestempel) auf den Frachtbrief drückt (EVO. § 61 [1] [2] [3]; IÜ. Art. 8 [1] [2] [3]). Außerdem ist die Eisenbahn beim internationalen Frachtvertrage verpflichtet, dem Absender den erfolgten Empfang des Gutes in einem obligatorischen Frachtbriefduplikat zu bescheinigen (IÜ. Art. 8 [5]), wogegen im internen deutschen Verkehr diese Bescheinigung nur auf Antrag erfolgt, und zwar entweder auf einem Duplikat, oder einem Aufnahmeschein, oder in einem Quittungsbuch (HGB. § 455; EVO. § 61 [7] [8]); doch haben diese Bescheinigungen nicht die Bedeutung eines Originalfrachtbriefs, auch nicht einer handelsrechtlichen Dispositionsurkunde (EVO. § 61 [6] [7] [8]; IÜ. Art. 8 [6]).

3. Die Frachtzahlung kann je nach dem Entschluß des Absenders bei Beginn oder erst nach Beendigung der Beförderung erfolgen (Frankaturvermerk im Frachtbrief: EVO. § 69, [2] [3]; IÜ. Art. 12 [1]). Nur bei schnell verderblichen Gütern oder solchen, deren Wert die Fracht nicht sicher deckt, kann die Eisenbahn Vorauszahlung der Fracht verlangen (EVO. § 69 [1] Satz 1; IÜ. Art. 12 [2]). Bei fehlerhafter Berechnung der Fracht oder der Nebengebühren und bei unrichtiger Tarifanwendung ist zuviel Gezahltes zurückzuerstatten, das zu wenig Erhobene nachzuzahlen (EVO. § 70 [1]; IÜ. Art. 12 [4]). Über Verjährung dieser Ansprüche gelten be-

[1] Vgl. unten S. 397 unter 11, α Abs. 2.

sondere Vorschriften (EVO. § 71 [1] [2]; Art. 12 [4] Satz 2 u. 3). Form der Geltendmachung (EVO. § 99 [3]; IU. Art. 12 Ausf.-Best. § 5).

4. Die Zollbehandlung des Gutes auf dem Transport ist Sache der Eisenbahn (Klarierungsmonopol). Doch hat der Absender die zur Erfüllung der Zoll-, Steuer- und Polizeivorschriften vor der Ablieferung an den Empfänger nötigen Begleitpapiere beizufügen; er hat das Recht, der Zollbehandlung persönlich oder durch einen Bevollmächtigten beizuwohnen. Die Eisenbahn kann die ihr obliegende Verpflichtung zur Verzollung einem Kommissionär übertragen, hat in dieser Beziehung auch selbst nur die Stellung eines Kommissionärs (EVO. § 65; IU. Art. 10; Gesetz betreffend die Statistik des Warenverkehrs des deutschen Zollgebiets mit dem Auslande siehe unten § 21 II a. E. S. 400).

5. Nach deutschem Frachtrecht hat während des Rollens des Gutes, sofern kein Duplikatfrachtbrief ausgestellt ist, der Absender nach internationalem, und nach deutschem Frachtrecht, wenn ein Duplikat ausgestellt ist, allein der im Besitz des Frachtbriefduplikats befindliche Absender, das Verfügungsrecht. Dagegen hat der Empfänger, auch wenn er im Besitz des Duplikats ist, kein Verfügungsrecht. Die Verfügungen des Absenders sind durch die Versandstation zu übermitteln, nur dem unmittelbaren Antrage an die Bestimmungsstation, das Gut zurückzuhalten, ist im deutschen Verkehr vorläufig zu entsprechen (EVO. § 73 [4]). Das Absenderverfügungsrecht erlischt mit der Ankunft des Gutes am Bestimmungsorte und der Aushändigung des Frachtbriefes an den Empfänger (EVO. § 73; IU. Art. 15).

6. Der Absender kann das Gut bis zur Höhe seines Wertes mit Nachnahme belasten (EVO. § 72 [1] und IU. Art. 13 [1]), die ihm nach Einlösung des Frachtguts durch den Empfänger ausgezahlt wird (Nachnahme nach Eingang). Im deutschen Verkehr darf die Versandstation einen sogenannten Barvorschuß bis zu 10 Mk. gewähren, wenn ihn der Wert des Gutes nach ihrem Ermessen deckt; d. h. sie kann die Nachnahme in dieser Höhe vor Einlösung des Frachtguts durch den Empfänger an den Absender auszahlen (EVO. § 72 [5] Ausf.-Best. III). Ob auch im internationalen Verkehr ein Barvorschuß gegeben werden darf, richtet sich nach den Bestimmungen der Versandbahn (IU. Art. 13 [5]).

7. Der Frachtvertrag ist Werkvertrag, gerichtet auf die rechtzeitige und unversehrte Ablieferung von Gut und Frachtbrief an den im Frachtbrief genannten oder zufolge nachträglicher Verfügung des Absenders anderweit benannten Empfänger. Sie erfolgt gegen Zahlung der durch den Frachtvertrag begründeten Forderungen und gegen Empfangsbescheinigung (EVO. § 76 [1]; IU. Art. 16, 17). Das Ablieferungsverfahren (EVO. § 76 [6]—[10]) richtet sich im internationalen Recht nach Landesrecht (IU. Art. 19).

8. Kann die Eisenbahn das Werk nicht vollenden, weil sie aus irgendeinem Grunde ihrer Ablieferungspflicht nicht genügen kann, dann muß die Bestimmungsstation den Absender durch Vermittlung der Versandstation von der Ursache des Hindernisses benachrichtigen und seine Anweisung einholen (EVO. § 81 [1]; IU. Art. 24). Dem nachträglich zur Annahme bereiten Empfänger, der ursprünglich die Annahme verweigert hatte, darf das Gut, wenn der Absender von dem Ablieferungshindernisse bereits benachrichtigt ist, nur mit dessen Zustimmung, sonst dann abgeliefert werden, wenn nicht inzwischen eine nachträgliche Verfügung des Absenders eingegangen ist (EVO. § 81 [3]). Die Eisenbahn ist, wenn sie keine ausführbare Anweisung des Absenders erreichen kann, berechtigt, entweder das Gut auf Gefahr und Kosten des Absenders selbst auf Lager zu nehmen, wobei sie für die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns einzustehen hat und nur noch als Verwahrer haftet, also von der Haftung für Zufall infolge des Gläubigerverzuges des Absenders frei wird. Oder sie kann statt dessen das Gut unter Nachnahme der darauf lastenden Kosten bei einem Spediteur oder öffentlichen Lagerhaus hinterlegen. Dann ist sie frei von jeder Haftung: die Hinterlegung gilt als Erfüllung. Endlich kann sie statt alles dessen das Gut unter gewissen Voraussetzungen bestmöglich verkaufen, wovon Absender und Empfänger rechtzeitig zu benachrichtigen sind (EVO. § 76 [1]; § 81 [4]).

9. Die Ablieferung muß r e c h t z e i t i g erfolgen, d. h. innerhalb der Lieferfristen (EVO. § 75; IU. Art. 14 und Ausf.-Best. § 6), der Höchstfristen, die für Frachtgut und Eilgut (im deutschen Verkehr beschleunigtes Eilgut [§ 75 Ausf.-Best. II]) verschieden sind, innerhalb derer die Eisenbahn gewisse Erfüllungshandlungen vorgenommen haben muß, und die unter im Tarife

angegebenen Bedingungen Verlängerungen durch sogenannte Zuschlagsfristen erfahren können (EVO. § 75 [3] [4] Ausf.-Best. I; IU. Art. 14 [2] und Ausf.-Best. § 6 [3] [4] [11]). Die Lieferfrist beginnt im deutschen Verkehr 12 Uhr mittags bei vormittags, Mitternacht bei nachmittags aufgelieferten Güter, im internationalen Verkehr Mitternacht nach der Auflieferung (EVO. § 75 [5]; IU. Art. 14 Ausf.-Best. § 6 [5]), sie ist gewahrt, wenn vor ihrem Ablauf das Gut dem Empfänger zugeführt oder avisiert ist (EVO. § 75 [5] Satz 2 u. 3; IU. Art. 14 Ausf.-Best. § 6 [5] [6]), sie ruht, wenn die Fortsetzung des Transports ohne Zutun der Eisenbahn unterbrochen ist (EVO. § 75 [7]—[9]; IU. Art. 14 Ausf.-Best. § 6 [7]—[11]). Von Beförderungshindernissen hat die Eisenbahn im internationalen Verkehr den Absender um anderweite Verfügung zu ersuchen (IU. Art. 18), im deutschen Verkehr nur, wenn die Beförderung sich auch auf einem Hilfswege mit der Eisenbahn nicht ermöglichen läßt (EVO. § 74).

10. Die Ablieferung muß unversehrt erfolgen. Bemerkt die Eisenbahn Minderung oder Beschädigung des Gutes, so hat sie den Tatbestand unverzüglich festzustellen (EVO. § 82; IU. Art. 25).

11. Die Haftung der Eisenbahn aus dem Frachtvertrage regelt sich namentlich nach zwei Gesichtspunkten. Sie ist einmal eine allgemeine vertragliche Haftung nach bürgerlichem Recht und Handelsrecht, und nach ihr haftet die Eisenbahn für die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns, d. h. für jedes Verschulden ihrer Leute. Man denke etwa an die Fälle, wo ausdrücklich gesagt ist, daß sie die Stellung eines Kommissionärs oder eines Verwahrers einnimmt (bei der Verzollung und bei Säumigkeit des Absenders in Erteilung der bei Ablieferungshindernis erbetenen nachträglichen Anweisung) und dann für allen Schaden haftet (BGB. § 252).

Zweitens aber trifft sie eine besonders strenge Haftung, nämlich soweit die eigentliche, ordnungsgemäße Erfüllung des Frachtvertrages als solchen, unversehrte und rechtzeitige Ablieferung von Gut nebst Frachtbrief an den Empfänger in Frage kommt. An sich würde sie auch hier nur bei ihr nachgewiesenem Verschulden haften. Da es aber praktisch kaum möglich wäre, diesen Nachweis zu führen, weil weder Absender noch Versender wissen können, was unterwegs mit dem Gute geschehen, andererseits ihr faktisches Beförderungsmonopol die Verkehrsinteressenten zwingt, sich der Eisenbahn als billigsten und schnellsten Frachtführers zu bedienen, so hat das Gesetz die Haftung von dem Nachweis eines Verschuldens unabhängig gemacht.

α) Haftung für unversehrte Ablieferung, d. h. für Verlust, Minderung oder Beschädigung: Die Eisenbahn haftet für den durch Verlust, Minderung oder Beschädigung des Gutes zwischen Annahme und Ablieferung entstandenen Schaden (EVO. § 84; HGB. § 456; IU. Art. 30) ohne Rücksicht darauf, ob sie ein Verschulden trifft oder nicht, bis zur höheren Gewalt, d. h. auch für Zufall. Sie haftet nicht, wenn sie beweist, daß der Schaden durch Verschulden der Verfügungsberechtigten oder eine von der Eisenbahn nicht verschuldete Anweisung desselben, durch natürliche Beschaffenheit des Gutes, durch höhere Gewalt (EVO. § 84; HGB. § 456; IU. Art. 30) oder äußerlich nicht erkennbare Mängel der Verpackung (EVO. § 84; HGB. § 456) entstanden ist, oder es sich um vorschriftswidrig aufgegebenes Gut handelt (EVO. § 96; HGB. § 467; IU. Art. 43).

Diese strenge Haftung ist doppelt eingeschränkt: dem Umfang nach, sie umfaßt nicht den Ersatz des entstandenen Schadens, sondern nur den des Handels- oder gemeinen Werts am Versandort zur Zeit der Annahme (EVO. § 88; HGB. § 457; IU. Art. 34), bei Beschädigung siehe EVO. § 88 [2]; HGB. § 457 Abs. II; IU. Art. 37; Ausnahme bei Interessedeklaration (EVO. §§ 92, 93; HGB. § 463; IU. Art. 38) und bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit der Eisenbahn (EVO. § 95; HGB. §§ 457, 461; IU. Art. 41). Dem Grunde nach, wenn der Schaden die Folge einer besonders charakteristischen Gefährdung ist, die während der Beförderung einzutreten pflegt (EVO. § 86; HGB. § 459; IU. Art. 31), oder es sich um Gewichtsverluste in gewissen Grenzen bei gewissen Gütern handelt (EVO. § 87; HGB. § 460; IU. Art. 32).

β) Haftung für rechtzeitige Ablieferung: Für Schaden, von dem der Eisenbahn nachgewiesen wird, daß er durch Lieferfristüberschreitung entstanden ist, haftet sie ohne Rücksicht darauf, ob sie ein Verschulden trifft, es sei denn, daß sie nachweist, daß die Überschreitung

auf einem Ereignis beruht, das sie weder herbeigeführt noch abzuwenden vermochte (EVO. § 94; HGB. § 466; IU. Art. 39).

Auch hier ist die Haftung dem Umfang nach eingeschränkt: Nicht der volle Schaden, sondern nur ein Frachtteil oder die volle Fracht, und zwar nach EVO. auch, wenn kein Schaden entstanden (EVO. § 94 [2]; anders IU. Art. 40 [1] [3]), sind zu ersetzen, wenn nicht Interessedeklaration vorliegt, wo bei nachgewiesenem Schaden dieser bis zum deklarierten Betrage erstattet wird (EVO. § 94 [1] b; HGB. § 466 Abs. II; IU. Art. 40 [4]), oder bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit (EVO. § 95; HGB. § 466; IU. Art. 41).

γ) Wenn Verlust, Minderung oder Beschädigung mit Lieferfristüberschreitung zusammentreffen, ist Entschädigung aus beiden Gründen möglich (EVO. § 94 [3]).

δ) Erweiterung der Haftung bei Vorsatz und grober Fahrlässigkeit. Die aufgeführten Einschränkungen der Haftung sowohl hinsichtlich der Höhe des zu ersetzenden Schadens als auch, soweit besondere Eigenschaften des Gutes sie mindern, verlieren ihre innere Berechtigung, wenn die Ursachen der Schäden, d. h. Verlust, Minderung, Beschädigung oder Lieferfristüberschreitung, durch Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit der Eisenbahn herbeigeführt sind (HGB. §§ 457, 461, 466), in diesen Fällen ist der volle Schaden zu ersetzen. Daß nach den Bestimmungen des Handelsgesetzbuchs die Einführung der Haftung für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit nur den Sinn hat, die Einschränkungen hinsichtlich der Höhe aufzuheben, die das HGB. bei Verlust, Minderung und Beschäftigung (§§ 457, 461) oder Lieferfristüberschreitung (§ 466) aufstellt, folgt ohne weiteres daraus, daß sie jedesmal in dem betreffenden Paragraphen als Schlußabsätze beigefügt sind, sich also nur auf die vorhergehenden Bestimmungen beziehen können.

Den erklärten gleichen Zweck haben die entsprechenden Vorschriften in der EVO. (§ 95) und im IU. (Art. 41). Der Umstand, daß sie hier in besonderen Abschnitten für sich stehen, hat manche veranlaßt, ihnen einen weiteren Zweck zuzuschreiben und zu behaupten, eben durch diese Alleinstellung sei beabsichtigt, nicht nur die Einschränkung hinsichtlich der Höhe aufzuheben, sondern noch einen besonderen Haftungs g r u n d für die Eisenbahn zu schaffen. Nicht nur über die Höhe des Schadens in den vier vorhergehenden Schadensfällen solle Bestimmung getroffen werden, sondern es solle im Vorsatz und der groben Fahrlässigkeit ein fünfter und sechster besonderer Haftungsfall geschaffen werden. Gegen die Richtigkeit dieser Auffassung spricht erstens der Vergleich mit der Anordnung im HGB., ferner die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmungen und endlich der Erfolg, der mit jener Neuschaffung von Haftungsgründen verbunden wäre. Wäre nämlich jene Ansicht richtig, so bedeutete sie eine Einschränkung der vertraglichen Haftung der Eisenbahn, die, soweit es sich nicht gerade um Verlust, Minderung, Beschädigung und Lieferfristüberschreitung handelt, doch nicht nur zum Ersatz des vollen Schadens verpflichtet ist, wenn sie vorsätzlich oder grob fahrlässig ihre Pflichten verletzt, sondern schon, wenn sie die Sorgfalt eines ordentlichen Kaufmanns verletzt hat, ein Erfolg, den die Vertreter jener Ansicht gewiß selbst nicht beabsichtigen.

ε) Die sämtlichen Ansprüche aus dem Frachtvertrage erlöschen gegen die Eisenbahn in dem Augenblick, wo die Fracht und die sonst auf dem Gute haftenden Forderungen bezahlt sind, und das Gut angenommen ist (EVO. § 97; HGB. § 438; IU. Art. 44). Von dieser Regel bestehen einige Ausnahmen (EVO. § 97 [2]; IU. Art. 44 [2]).

§ 21. Beziehungen der Eisenbahnen zu anderen Verwaltungen.

Die Eisenbahnen — und zwar Staats- und Privat- sowie Kleinbahnen — kommen mit anderen Zweigen der Staatsverwaltung in mannigfache Berührung.

I. Hier ist zuerst die Landesverteidigung, also die Militärverwaltung zu nennen. Auf ihre Interessen hat die Eisenbahn schon beim B a u gewisse Rücksichten zu nehmen, so nach dem Gesetz betreffend die Beschränkungen des Grundeigentums in der Umgebung von Festungen vom 21. Dez. 1871 (RGBl. 459), dem sogenannten Reichsrayongesetz (vor allem §§ 13 und 30); ferner bestehen interne Vorschriften, inwiefern bei Erteilung von Konzessionen für Privatbahnen die Militärverwaltung nach ihren Interessen zu befragen ist. Außer auf den Festungsrayon wird auch u. a. auf die Lage von Schießplätzen bei der Linienführung Rücksicht genommen.

Ganz besondere Anforderungen werden von der Landesverteidigung an den Betrieb der Eisenbahnen gestellt. Grundlage dafür ist der schon erwähnte, auch für Bayern geltende Artikel 47 der Reichsverfassung. Auf ihn gehen zurück das Gesetz über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden vom 13. Febr. 1875 in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 24. Mai 1898 (RGBl. 360), sogenanntes Friedensleistungsgesetz, das in § 15 die Eisenbahnen (nicht auch Kleinbahnen, dazu Kleinbahngesetz § 9) verpflichtet, die Beförderung der bewaffneten Macht und des Materials des Landheeres und der Marine gegen Vergütung eines vom Bundesrate zu erlassenden Tarifes zu bewirken, und in § 18 für das gesamte Bundesgebiet (außer Bayern) allgemeine Ausführungsbestimmungen des Kaisers, für Bayern des Königs in Aussicht nimmt. Demgemäß sind ergangen: Bundesratsverordnung zur Ausführung des Gesetzes über die Naturalleistungen für die bewaffnete Macht im Frieden in der Fassung des Gesetzes vom 24. Mai 1898 (RGBl. 361), vom 13. Juli 1898 (RGBl. 922). Sie bestimmt unter Ziffer IV zu § 15, daß der vom Bundesrat zu erlassende allgemeine Tarif nach seiner jedesmaligen Feststellung im RGBl. veröffentlicht wird. Der Militärtarif für Eisenbahnen befindet sich in der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 18. Jan. 1899 (RGBl. 108). Vom gleichen Tage datiert die Kaiserliche Verordnung betreffend die Militärtransportordnung für Eisenbahnen (RGBl. 1899, 15), die Ersatz für die frühere Militärtransportordnung für Eisenbahnen im Kriege vom 26. Jan. 1887 (RGBl. 9) und der Militärtransportordnung für Eisenbahnen im Frieden vom 11. Febr. 1888 (RGBl. 23) ist. Sie zerfällt in 59 Paragraphen und sechs Abschnitte und behandelt: I. Gegenstand und mitwirkende Behörden; II. Allgemeine Betriebs- und Verkehrsbestimmungen; III. Vorbereitung der Militärtransporte; IV. Beförderung von Personen sowie von Truppen mit Pferden, mit Geschützen, Fahrzeugen und Belagerungsmaterial; V. Beförderung von Militärgut und Privatgut für die Militärverwaltung; VI. Berechnung und Zahlung der Vergütungen. Sie (A) bildet zusammen mit dem Militärtarif (B) die „Militäreisenbahnordnung I. Teil", im Gegensatz zu der „Militäreisenbahnordnung II. Teil", die sich zusammensetzt (C) aus den Bestimmungen betreffend die Ausrüstung und Einrichtung von Eisenbahnwagen für Militärtransporte vom 18. März 1902, (D) Vorschrift über die Hergabe von Personal und Material der Eisenbahnverwaltungen an die Militärbehörde vom 7. Juli 1902, (E) Instruktion betreffend Kriegsbetrieb und Militärbetrieb der Eisenbahnen vom 7. Juli 1902. (Veröffentlicht vom Reichseisenbahnamt Berlin 1902.)

Ferner ist ein Gesetz über die Kriegsleistungen vom 16. Juni 1873 (RGBl. 129), das sogenannte Kriegsleistungsgesetz ergangen, das den Eisenbahnen in § 28 die Verpflichtung auferlegt, Beförderungsmaterial für Mannschaften und Pferde vorrätig zu halten, die Beförderung der bewaffneten Macht und der Kriegsbedürfnisse (gegen Vergütung) zu bewirken und Personal und zum Eisenbahnbetriebe nötiges Material herzugeben. Auch zu diesem Gesetze ist eine besondere Ausführungsverordnung ergangen (vom 1. April 1876 [RGBl. 137]).

Schließlich verdienen auch die Bestimmungen der deutschen Wehrordnung vom 22. Juli 1901 (ZBl., Beil. zu Nr. 32) Erwähnung, die in Übereinstimmung mit § 65 des Reichsmilitärgesetzes vom 2. Mai 1874 (RGBl. 45) Anordnungen wegen der Verwendung der Eisenbahnangestellten im Kriege treffen.

II. Verschiedenster Art sind die Beziehungen der Eisenbahnen zu der Zollverwaltung. Es gibt dafür ein besonderes Eisenbahn-Zollrecht, das im Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 (BGBl. 317) enthalten ist. Danach sind die Eisenbahnen Zollstraßen, die aber im Gegensatz zu sonstigen Zollstraßen auch außerhalb der Tageszeit überschritten werden dürfen (§§ 17, 21). Die Effekten der auf den Eisenbahnen eingehenden Passagiere, sowie die auf den Eisenbahnen ankommenden, sofort unter Wagenverschluß (Raumverschluß § 63) weitergehenden Frachtgüter sind sowohl bei den Grenzämtern, als bei Ämtern im Innern jederzeit, auch an Sonn- und Feiertagen abzufertigen (§ 133). Das Verfahren im einzelnen war im Eisenbahn-Zollregulativ vom 5. Juli 1888/18. Juli 1888 (ZBl. 484/573) geordnet. Es ist jetzt unter anderem dadurch bedeutend vereinfacht, daß in der seit dem 1. April 1913 gültigen Eisenbahn-Zollordnung vom 23. Dezember 1912 (ZBl. 1913 S. 31) ein großer Teil der früher besonderen Zollbeamten übertragenen Obliegenheiten, nämlich alle die, welche nicht besondere zolltechnische Kenntnisse voraussetzen, durch die ohnehin mit der Behandlung der Güter betrauten Beamten der Staatsbahnen und zum Teil auch anderer auf das Zollinteresse vereidigter Eisenbahnbeamten besorgt

wird. Der Fortfall des zollamtlichen Mitverschlusses der zur einstweiligen Niederlegung zollpflichtiger Güter dienenden Räume, die Zulassung der Anlegung und Abnahme von zollamtlichen Raumverschlüssen, die Zulassung der Überwachung der Aus- und Umladung zollpflichtiger Güter, die Bescheinigung des Warenausgangs durch Eisenbahnbeamte, die Übernahme des von der Eisenbahn amtlich ermittelten Gewichts für die Zollabfertigung, die Gestattung der Zuladung von Gütern des freien Verkehrs zu Raumverschlußgütern, die Zulassung der Ausfertigung von Begleitzetteln bei Ämtern im Innern, die Vereinigung der bisherigen Ladungsverzeichnisse und Begleitzettel in einem einzigen Papier mit Warenerklärung, der Fortfall der Bezeichnung des Empfangsamtes, die Nichtanlegung des Stückverschlusses bei nicht speziell beschauten Begleitscheingütern, alles das sind für die Leichtigkeit der Abwicklung des Eisenbahnverkehrs äußerst vorteilhafte Erleichterungen.

Über die zollamtliche Abfertigung des zur unmittelbaren Durchfuhr durch das deutsche Zollgebiet mit der Eisenbahn bestimmten Reisegepäcks gelten noch besondere, der neuen Eisenbahn-Zollordnung beigegebene „Bestimmungen" mit weiterer Vereinfachung.

Auch das Gesetz betreffend die Statistik des Warenverkehrs des deutschen Zollgebiets mit dem Auslande vom 20. Juli 1879 (RGBl. 261) und in der Fassung vom 7. Febr. 1906 (RGBl. 108) und die dazu ergangenen Ausführungsbestimmungen vom gleichen Tage (RGBl. 109, ZBl. 137: geändert 5. April 1909 ZBl. 141 und 11. Febr. 1911 ZBl. 41) wären hier zu erwähnen.

Endlich enthalten die Handelsverträge eine große Reihe hierher gehöriger Bestimmungen.

III. Am innigsten von den Beziehungen der Eisenbahnen zu anderen Verwaltungen sind die zu den anderen, dem Beförderungswesen dienenden Einrichtungen, also namentlich der Post, aber auch dem Telegraphen- und Fernsprechwesen. Sie finden im folgenden Abschnitt Berücksichtigung [1].

C. Das Recht der Post, der Telegraphie und des Fernsprechers.

§ 22. Literaturübersicht.

Allgemeine Dienstanweisung für Post und Telegraphie, 1908 ff. — Amtsblatt des Reichspostamts nebst Archiv für Post und Telegraphie. — Arco, Graf von, Drahtlose Telegraphie, 1912. — Aschenborn, Gesetz über das Postwesen des Deutschen Reichs, 1908. — Aschenborn, Der Post-Überweisungs- und Scheckverkehr, 1909. — v. Bar, Das Gesetz über das Telegraphenwesen, 1892. — Blätter für Post und Telegraphie. — Bruns, Das Postwesen, 1907. — Cosack, Lehrbuch des Handelsrechts, 1910 [7]. — Dambach, Das Telegraphenstrafrecht, 1897. — Dambach u. v. Grimm, Das Postgesetz vom 28. Oktober 1871, 1901[6] und Nachtrag 1904. — Eger-Gordan, Post-, Telegraphen- und Telephonrecht, 1909. — Fischer-König, Die deutsche Post- und Telegraphengesetzgebung, 1908 [1]. — Galli, Gesetz über das Postwesen in Stenglein, strafrechtliche Nebengesetze, 1909, Bd. 1. — Jaffé, Briefbeförderungsvertrag, 1897. — Illemann, Haftpflicht der Post- und Telegraphenverwaltung und ihrer Beamten, 1908. — Journal télégraphique. — Kausen, Die Radiotelegraphie im Völkerrecht, 1910. — König, Post- und Telegraphie im internationalen Handels- und Rechtsverkehr (JBJR 1912/13, S. 238). — Laband, Deutsches Staatsrecht 3, 1902 [3], S. 40. — Landsberg, Die drahtlose Telegraphie im deutschen und internationalen Verkehrsrecht, 1909. — Maas, Das Gesetz über das Telegraphenwesen, 1892. — Meili, Das Telephonrecht, 1885. — Meili, Recht der modernen Verkehrs- und Transportanstalten, 1888. — Meili, Die Haftpflicht der Postanstalten, 1877. — Meili, Telegraphenrecht, 1873. — Meili, Die drahtlose Telegraphie im internen und Völkerrecht, 1908. — Meili, Haftpflicht der Postanstalten, 1877. — Mittelstein, Beiträge zum Postrecht, 1891. — Nawiasky, Deutsches und österreichisches Postrecht, 1909. — Niggl, Postrecht, 1913. — Schneeli, Radiotelegraphie und Völkerrecht, 1908. — Scholz, Drahtlose Telegraphie und Neutralität, 1905. — Schott, bei Endemann: „Die Posten", 1885. — Stephan, Weltpost und Luftschiffahrt, 1874. — Sydow, v. Stengels Wörterbuch, 1890 (Bd. 2), S. 293, 284. — Tinsch, Die Postanweisung, 1896. — Thurn, Die Funkentelegraphie, 1912 [2]. — Wiltz, Das Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs, 1908 [2]. — Wirsing, Zivilrechtliche Haftung der Post, 1892. — Wolcke, Schutz des Brief- und Telegraphengeheimnisses im Post- und Telegraphenverkehr, 1905. — Wolcke, Postrecht, 1909. — Wolcke, Telegraphenrecht, 1911. — Zorn, Deutsches Staatsrecht, 1897 (Bd. 2), S. 242.

---

[1] Von einer Darstellung des Rechts der Beamten und Arbeiter der Eisenbahnen ist hier aus räumlichen Gründen abgesehen, wenn es auch zum Recht des Verkehrswesens gehört. Für

§ 23. Gemeinsames.

1. Verwaltung. Das Post- und Telegraphenwesen ist durch Art. 48 Abs. 1 der Verfassung des Deutschen Reiches der Verwaltung der einzelnen Bundesstaaten entzogen und der unmittelbaren Verwaltung des Reiches unterstellt. „Das Postwesen und das Telegraphenwesen werden für das gesamte Gebiet des Deutschen Reiches als einheitliche Staatsverkehrsanstalten verwaltet" (RVerf. Art. 48 Abs. 1). Eine gewisse Sonderstellung haben Bayern und Württemberg behalten, insofern sie besondere Postverwaltungen für ihre eigene Rechnung eingerichtet haben und keinen Anteil an den in die Reichskasse fließenden Einnahmen des Post- und Telegraphenwesens nehmen (Art. 49 u. 52 Abs. 4).

2. Gesetzgebung. Dem Reiche ausschließlich steht die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Posttaxwesen, jedoch ausschließlich der reglementarischen und Tarifbestimmungen für den internen Verkehr innerhalb Bayerns und Württembergs, sowie unter gleicher Beschränkung die Feststellung der Gebühren für die telegraphische Korrespondenz zu (Art. 52 Abs. 2).

3. Verkehr mit dem Ausland. Ebenso ist die Regelung des Post- und Telegraphenverkehrs mit dem Auslande, ausgenommen den eigenen, unmittelbaren Verkehr Bayerns und Württembergs mit seinen dem Reiche nicht angehörenden Nachbarstaaten, Sache des Reichs (Art. 52 Abs. 3). An diesen Sonderrechten hat sich auch für Württemberg nichts durch die Einführung der Einheitsmarke („Deutsches Reich" statt „Reichspost") geändert.

4. Anstellung der Beamten. Die oberen Verwaltungs- und die Aufsichtsbeamten der Post und Telegraphie werden — außer für Bayern und Württemberg — vom Kaiser angestellt, davon aber den Landesregierungen rechtzeitig Mitteilung gemacht, dagegen werden alle anderen Beamten der Post und Telegraphie von den betreffenden Landesregierungen angestellt (Art. 50). Sämtliche Beamte sind verpflichtet, den kaiserlichen Anordnungen Folge zu leisten (Diensteid).

5. Organisation (allgemeine Dienstanweisung für Post und Telegraphie in zwölf Abschnitten, Berlin 1908, Reichsdruckerei). Durch Verordnung betreffend die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens vom 22. Dez. 1875 (RGBl. 379) ist die früher zum Reichskanzleramt gehörende Verwaltung von diesem getrennt und unter Verantwortlichkeit des Reichskanzlers einer besonderen Zentralbehörde übertragen (Generalpostmeister), die seit dem Allerh. Erlaß vom 23. Febr. 1880 (RGBl. 25) unter der Leitung eines Staatssekretärs steht und die Bezeichnung „Reichspostamt" führt. Sie zerfällt in vier Abteilungen: I. Post-, II. Telegraphen-, III. allgemeine Angelegenheiten, IV. Personal-, Etats-, Kassen- und Rechnungswesen unter einem Unterstaatssekretär und drei Direktoren. (Organ für Verfügungen, Bescheide usw.: Amtsblatt des Reichs-Postamts. Bis 1875 für die Post- und Telegraphen-Verwaltung je besonders.)

In den einzelnen Bezirken bestehen für die Verwaltung des Post- und Telegraphenwesens Oberpostdirektionen mit Oberpostdirektoren an der Spitze. Außer ihnen sind dem Reichspostamt unmittelbar untergeordnet die Postversicherungskommission, die Generalpostkasse, das Postzeitungsamt, das Postanweisungsamt, das Telegraphenversuchsamt, die Telegraphenapparatwerkstatt — sämtlich in Berlin —, die deutsche Postdirektion in Schanghai, sowie — einzelne Abrechnungsgeschäfte abgerechnet — sämtliche Post- und Telegraphenanstalten in den deutschen Schutzgebieten und die deutschen Post- und Telegraphenanstalten im Auslande.

Die Oberpostdirektionen führen alle das Post- und Telegraphenwesen angehenden Gesetze und Anordnungen aus, wahren die Post- und Telegraphengerechtsame, vertreten den Reichsfiskus bei allen Gelegenheiten der streitigen und freiwilligen Gerichtsbarkeit (den Beistand in Rechtssachen leistet bei jeder Oberpostdirektion [mit Ausnahme von Berlin, wo dazu ein juristisch vorgebildeter Postrat angestellt ist] ein vom Reichspostamt bezeichneter Rechtsverständiger des Orts im Nebenamte), überwachen den Dienstbetrieb und die richtige Anwendung der Dienst-

---

Preußen siehe Witte, Ordnung der Rechts- und Dienstverhältnisse der Beamten und Arbeiter im Bereiche der preußischen Staatseisenbahnverwaltung (für den Dienstgebrauch) 1903—1905.

und Tarifvorschriften, die richtige Ausführung der mit den Eisenbahnverwaltungen und sonst abgeschlossenen Verträge, das Rechnungs- und Kassenwesen und bearbeiten die Bauangelegenheiten.

Den eigentlichen Postbetrieb und der Regel nach auch den Telegraphen- und Fernsprechbetrieb nehmen die Postanstalten wahr, die je nach ihrer Bedeutung eingeteilt sind in Postämter I., II., III. Klasse und Postagenturen. Dazu kommen nötigenfalls die Bahnpostämter, welche die Beförderung und Bearbeitung der Postsendungen in den Zügen auf den ihnen zugewiesenen Eisenbahnstrecken besorgen. Wo keine Postanstalten sind, werden in bedeutenderen Landorten Posthilfsstellen oder Hilfsanlagen für den Landbestelldienst eingerichtet, die aber nicht Postanstalten im gesetzlichen Sinne (z. B. des § 1 des Postgesetzes) sind. Wo der Geschäftsumfang es erfordert, sind für den Telegraphen- und Fernsprechdienst besondere, den betreffenden Postämtern (I. Klasse) gleichgeordnete Telegraphen- oder Fernsprechämter eingerichtet. Wo keine Posthilfsstelle besteht, werden im Bedürfnisfalle auf dem Lande Telegraphenhilfsstellen errichtet. Endlich gibt es Posthilfsstellen, die für den Telegraphenbetrieb nutzbar gemacht sind (Posthilfsstellen mit Telegraphenbetrieb). Die Vorsteher der betreffenden Postanstalten führen die Bezeichnung Postdirektor (Amt I), Telegraphendirektor (Telegraphen- oder Fernsprechamt), Postmeister (Amt II), Postverwalter (Amt III. Klasse), Postagent (Agentur).

Damit der Oberpostdirektor die dienstlichen Verhältnisse seines Bezirks gründlich kennen lernt, hat er ihn zu bereisen. Er hat zu seiner Unterstützung den Oberpostinspektor als sogenannten Bezirksaufsichtsbeamten, der planmäßig Reisen auszuführen hat (alles Nähere in der Dienstanweisung für Oberpostinspektoren [Abschnitt I Anl. 3 der allg. Dienstanweisung]).

Die Qualifikation der Beamten der Post- und Telegraphenverwaltung ist in Art. 1 Abschnitt X, 1 der allgemeinen Dienstanweisung näher geregelt. Man hat danach höhere, mittlere und untere Beamte zu unterscheiden. Die Unfallfürsorge für Beamte der Reichspostverwaltung in unfallversicherungspflichtigen Betrieben ist durch das Reichsgesetz vom 18. Juni 1901 (RGBl. 211), Unfallfürsorgegesetz für Beamte und für Personen des Soldatenstandes, geregelt.

§ 24. Postrecht.

Die rechtlichen Beziehungen zwischen Post und Publikum, den Umfang der Rechte und Pflichten beider regelt das Reichsgesetz über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 28. Oktober 1871[1] und die auf Grund des § 50 dieses Gesetzes ergangene Postordnung für das Deutsche Reich vom 20. März 1900[2].

1. Der leitende Gedanke des deutschen Postrechts ist das Prinzip des Post*monopols* (Postregal), das wohl auch als das des Post*zwanges* bezeichnet wird: § 1 des Postgesetzes verbietet es, daß die Beförderung von verschlossenen Briefen und von öfter als einmal wöchentlich erscheinenden Zeitungen außerhalb des zweimeiligen Umkreises ihres Ursprungsortes, wenn sie gegen Bezahlung vor sich geht, anders als durch die Post bewirkt wird. Damit ist nicht der gesamte Geschäftsbetrieb der Post monopolisiert, so z. B. besteht kein Postzwang für die Beförderung von offenen Briefen (siehe aber Art. 3 des Gesetzes von 1899), Drucksachen, Geld, Personen.

2. Dem Monopol entspricht die der Post auferlegte *Beförderungspflicht* (§ 3 Postgesetz), d. h. das unbeschränkte Recht des Publikums, bei Beachtung der gesetzlichen und reglementarischen Bestimmungen die Einrichtungen der Post benutzen zu dürfen. Das gilt sowohl für den im Gesetz ausdrücklich erwähnten Postzeitungsvertrieb, der keiner Zeitung versagt werden darf, als auch für alle anderen Leistungen der Post, sofern für sie bestimmte

[1] RGBl. 347, es ist an Stelle des Gesetzes des Norddeutschen Bundes vom 2. November 1687 getreten. Es ist abgeändert in seinem § 4 durch das Eisenbahnpostgesetz vom 20. Dezember 1875 (RGBl. 318), in seinem § 14 durch das Einführungsgesetz zur Zivilprozeßordnung § 13 Ziff. 4 und durch das Gesetz betreffend eine Änderung von Bestimmungen über das Postwesen vom 20. Dezember 1899 (RGBl. 715).

[2] Zentralblatt S. 53 mit vielen Änderungen, so 1900 S. 495, 599; 1901 S. 107, 429; 1903 S. 152, 478; 1904 S. 73, 227; 1906 S. 901, 1315; 1907 S. 436; 1908 S. 336, 521; 1909 S. 1333; 1910 S. 229, 689; 1912 S. 831; 1913 S. 28.

Gebühren festgelegt sind, oder die Vornahme der Leistungen der Post ausdrücklich auferlegt ist (vgl. die Reichsversicherungsordnung). Auch die Unverletzlichkeit des Briefgeheimnisses (§ 5 Postgesetz) gehört hierher, sowie die Eröffnung oder Unterdrückung eines der Post anvertrauten Briefes oder Paketes (RStGB. § 354). Die Geschäfte der Post sind im einzelnen namentlich in der Postordnung aufgeführt; es sind größtenteils Frachtgeschäfte — die Beförderungsgebühr: Briefmarken. Dazu kommen noch die in der Postscheckordnung vom 6. Nov. 1908/22. Oktober 1909/20. März 1910 (RGBl. 587/938/593)[1] sowie in der Reichsversicherungsordnung, dem Wechselstempelsteuergesetz, dem Reichsgesetz über die Statistik des Warenverkehrs, dem Wechselprotestgesetz erwähnten. Hier interessieren vor allem die reinen Beförderungsgeschäfte und die mit einer Beförderungstätigkeit verknüpften Nebengeschäfte.

3. Die Postordnung regelt in drei Abschnitten: I. die Postsendungen, II. die Personenbeförderung mit Posten, III. die Extrabeförderung. Der Abschnitt I unterscheidet zur Beförderung zugelassene, von ihr ausgeschlossene und zu ihr bedingt zugelassene Gegenstände. Die zugelassenen Gegenstände sind Briefe (Postkarten, Drucksachen, Geschäftspapiere und Warenproben gelten dabei als offene Briefe) und Pakete. Geordnet ist ferner die Besorgung und der Vertrieb von Zeitungen (Postzeitungsvertrieb), des weiteren die Einziehungsgeschäfte: Postnachnahmesendung und Postauftrag; die Bankiergeschäfte: Postanweisung und nach der Postscheckordnung der Postüberweisungs- und Postscheckverkehr; schließlich die Beurkundungsgeschäfte bei der Zustellung.

Es werden unterschieden gewöhnliche Sendungen von den Einschreibesendungen, den Sendungen mit Wertangabe sowie den durch Eilboten zu bestellenden Sendungen, den dringenden Paketen, Bahnhofsbriefen usw.; besondere Sicherheit gewährt auch die Zustellungsurkunde bei Briefen, der Rückschein bei Paketen ohne Wertangabe, einer Einschreibesendung oder Wertsendung.

Die Abschnitte II und III, welche sich mit der Personenbeförderung befassen, treffen Anordnung über Meldung zur Reise, von der Beförderung ausgeschlossene Personen, Fahrschein, Personengeld, Verhalten der Reisenden, Plätze, Reisegepäck usw.

4. Wer die Posteinrichtungen benutzt, hat dafür Gebühren zu zahlen, d. h. diejenigen Beträge, die im Gesetz über das Posttaxwesen im Gebiete des Deutschen Reiches (vom 28. Okt. 1871 [RGBl. 358], teilweise abgeändert durch die Gesetze vom 17. Mai 1873 [RGBl. 107], vom 3. Nov. 1874 [RGBl. 127], vom 20. Dez. 1899 [RGBl. 715] und 11. März 1901 [RGBl. 15])[2] oder auch in der Postordnung (bzw. dem Weltpostvertrag) näher bestimmt sind. Danach besteht nur für Postanweisungen (Postordnung § 20 II, § 21 V) und Postaufträge (§ 18 XXI), Drucksachen (§ 8 XII), Warenproben (§ 10 IX) und Geschäftspapiere (§ 9 IV), Bahnhofsbriefe (§ 23 IV), Sendungen gegen Rückschein (§ 24 IV) und dringende Pakete (§ 50 I) im inländischen Verkehr, außerdem für Briefe und Kästchen mit Wertangabe (Wertbriefübereinkommen vom 26. Mai 1906 [RGBl. 1907 S. 636]) im internationalen Verkehr ein Frankierungszwang. Sonst steht es im Belieben des Absenders, ob er frankieren will oder nicht. Die Post ist im allgemeinen verpflichtet, auch unfrankierte Sendungen zu befördern gegen Einziehung des Portos vom Empfänger, jedoch ist für unfrankierte Briefe (Postgesetznovelle vom 20. Dez. 1899 [RGBl. 715] Art. 1 I) und Postkarten (Postordnung § 7 VII) sowie für unfrankierte Pakete bis zum Gewicht von 5 kg ein Portozuschlag zu erheben (Gesetz vom 17. Mai 1873 [Posttaxnovelle] RGBl. 107 § 1).

Wer Gegenstände durch Briefkästen zur Beförderung *frankiert* übergeben will, muß zur Frankierung Postwertzeichen verwenden (Herstellung und Benutzung gefälschter Postwertzeichen siehe RStGB. §§ 275, 276 Abs. 2). Über Verkauf von Postwertzeichen siehe das Nähere in § 9 des Posttaxgesetzes und §§ 49 und 50 der Postordnung (die Postanstalten vertreiben außerdem die Reichswechselstempelmarken, die statistischen Wertzeichen und die Versicherungsmarken).

Für Sendungen, die erweislich auf der Post verlorengegangen sind, wird kein Porto gezahlt und etwa gezahltes erstattet. Dasselbe gilt bei Sendungen, deren Annahme der Emp-

[1] Für Bayern und Württemberg sind gleichlautende Postscheckordnungen ergangen.
[2] Und 22. Mai 1910 (RGBl. 837).

fänger wegen von der Post zu vertretender Beschädigung verweigert (Postordnung § 50 V). Der Anspruch auf Porto erlischt, wenn die Nachforderung nicht innerhalb eines Jahres von der Post geltend gemacht ist (Posttaxgesetz § 7).

5. Die Postanstalten sind berechtigt (Postgesetz § 25), ohne vorgängigen gerichtlichen Vollstreckungstitel unbezahlt gebliebene Gebühren, Porto und Personengeld nach den für die Beitreibung öffentlicher Abgaben bestehenden Vorschriften einzutreiben (das Verfahren ist in Preußen durch die AV. vom 15. Nov. 1899 [GS. 545] und 18. März 1904 [GS. 36] und die ministerielle Ausführungsanweisung vom 28. Nov. 1899 [Amtsbl. des Reichspostamts 1900 S. 25] festgelegt). Jedoch kann der Exequierte die zuständige Oberpostdirektion auf Rückzahlung des von ihm eingezogenen Betrages im Zivilprozeß verklagen.

Besondere Bestimmungen gelten bei Post- und Portodefraudationen (Postgesetz §§ 27 ff.), wo der Post das Recht eines besonderen Verwaltungsstrafverfahrens zugesprochen wird.

6. Endlich wären in diesem Zusammenhange noch zu erwähnen das Gesetz vom 5. Juni 1869 über die Portofreiheiten (BundesGBl. S. 141) und das Ausführungsregulativ dazu vom 15. Dez. 1869 (ABl. der Postverwaltung 1869 Nr. 19). Das Gesetz gilt auch im Verkehr mit Bayern und Württemberg (nicht in deren innerem Verkehr) (RGes. vom 29. Mai 1872 [RGBl. 167]). Danach genießen Portofreiheit: die Sendungen der regierenden Fürsten, deren Gemahlinnen und Witwen in den bisherigen Grenzen, die Sendungen in reinen Reichsdienstangelegenheiten von und an Reichsbehörden; ferner, jedoch nicht im Orts- und Landbestellbezirke des Aufgabepostamts, diejenigen in Bundesrats-, Militär- und Marineangelegenheiten, der Militärpersonen und der Personen der kaiserlichen Marine, soweit diese Vergünstigungen bei Erlaß des Gesetzes bestanden.

7. Haftung der Post. Die Regelung der Haftung der Post ergibt sich einmal aus Abschnitt II des Postgesetzes (Garantie) und der Postordnung, dann aus den allgemeinen Bestimmungen über den Werkvertrag. Das Verhältnis zwischen Postanstalt und Absender bzw. Reisenden bezeichnet § 50 des Postgesetzes selbst als Vertrag. Es ist ein besonders gearteter Werkvertrag u. z. Frachtvertrag (die Bestimmungen des HGB. über den Frachtvertrag wie über den Seefrachtvertrag sind allerdings durch das jetzige HGB. §§ 452 und 663 auf den Postfrachtvertrag als nicht anwendbar bezeichnet, aber wie Laband mit Recht hervorhebt, nicht, weil die Beförderungsgeschäfte der Post keine Frachtverträge sind, sondern weil sie durch eine lex specialis besonders eingehend geregelte Frachtgeschäfte sind, so daß, wie die Denkschrift zum Entwurf des Handelsgesetzbuchs ausdrücklich sagt [S. 268], ein Bedürfnis für die Anwendung der handelsrechtlichen Vorschriften über den Frachtvertrag nicht mehr bestehe). Der Anspruch auf Schadloshaltung muß entweder im Wege der Reklamation oder mittels Klage binnen sechs Monaten vom Tage der Einlieferung der Postsendung oder der Beschädigung des Reisenden ab gerechnet gegen diejenige Oberpostdirektion oder die mit deren Funktionen beauftragte Postbehörde gerichtet werden, in deren Bezirk der Ort der Einlieferung der Sendung oder der Ort der Einschreibung des Reisenden liegt (§§ 13, 14 Postgesetz), sonst tritt Verjährung ein.

Die Haftung der Post ist gegenüber der eines sonstigen Frachtführers sehr beschränkt. Die Post haftet geradezu nur in den Fällen, die im Gesetz besonders aufgeführt sind. Sie haftet z. B. nur für den Verlust und die Beschädigung der Briefe mit Wertangabe, der Pakete mit und ohne Wertangabe sowie für den Verlust eingeschriebener Sendungen, außerdem für die auf Postanweisung eingezahlten Beträge (§ 6 Postgesetz). Für andere Gegenstände, insbesondere für gewöhnliche Briefe, wird weder bei Verlust noch bei Beschädigung oder verspäteter Bestellung gehaftet (§ 6 Abs. 5 Postgesetz). Im einzelnen wird an Entschädigung gezahlt:

a) Für Briefe und Pakete mit Wertangabe im Falle des Verlustes oder der Beschädigung (§ 8 Postgesetz) der betreffende, als Wert angegebene Betrag, dessen Berechtigung der Absender nicht zu beweisen braucht. Beweist jedoch die Postverwaltung, daß der angegebene Wert den gemeinen Wert der Sache übersteigt, so hat sie nur diesen zu ersetzen. Betrügerische, zu hohe Deklaration verwirkt nicht nur den Schadensanspruch, sondern hat auch strafrechtliche Verfolgung zu gewärtigen.

b) Für Pakete ohne Wertangabe bei Verlust oder Beschädigung der wirklich erlittene Schaden, aber nie mehr als 3 Mk. für ½ kg (§ 9 Postgesetz); bei verzögerter Beförderung oder

Bestellung jedoch nur, wenn dadurch die Sache verdorben ist oder ihren Wert bleibend ganz oder teilweise verloren hat, wobei keine Rücksicht auf Kursveränderung genommen wird (§ 6 Abs. 2 Postgesetz); letzteres gilt auch bei verspäteter Zustellung von Paketen mit Wertangabe.

c) Für eine eingeschriebene Sendung (§ 10 Postgesetz) im Falle des Verlustes 42 Mk., ohne Rücksicht auf den Wert der Sendung.

d) Bei Reisen mit den ordentlichen Posten für Verlust oder Beschädigung des reglementsmäßig eingelieferten Passagiergutes nach den Grundsätzen für Pakete; für körperliche Beschädigung des Reisenden, sofern sie nicht nachweislich durch höhere Gewalt oder eigene Fahrlässigkeit der Reisenden entstanden, ersetzt die Post die erforderlichen Kur- und Verpflegungskosten. Bei Extraposten wird überhaupt keine Entschädigung gezahlt.

Die Post haftet für Verlust, Beschädigung oder verzögerte Beförderung nicht (§ 6 Abs. 3 Postgesetz) bei eigener Fahrlässigkeit des Absenders, bei Vorliegen der unabwendbaren Folgen eines Naturereignisses, bei Folgen der natürlichen Beschaffenheit des Gutes und endlich, wenn der Schaden sich bei einer außerdeutschen Postanstalt ereignet hat, für welche die Postverwaltung nicht die Ersatzleistung ausdrücklich übernommen hat (Postvertrag zwischen Deutschland und der österreichisch-ungarischen Monarchie vom 7. Mai 1872 [RGBl. 1 Art. 43 Abs. 1]; ferner Weltpostvertrag vom 26. Mai 1906 Art. 8 für eingeschriebene Sendungen, Briefe mit Wertangabe und Pakete). Die deutsche Postanstalt ist jedoch verpflichtet, dem Absender, der bei ihr die Sendung eingeliefert hat, bei Verfolgung seiner Ansprüche Beistand zu leisten.

8. Die Post genießt im Reiche in verschiedenen Beziehungen gewisse Vorrechte. Außer dem schon erwähnten ihr zustehenden Postmonopol, dem Verwaltungszwangsverfahren für Gebühren und dem Verwaltungsstrafverfahren bei Defraudationen kann man hierzu rechnen ihre Befreiung von den Chausseegeldern und anderen Kommunikationsabgaben (Postgesetz § 16), ihre sonstigen im Postgesetz Abschnitt III aufgeführten Vergünstigungen, die namentlich der Sicherung des Betriebes der Postanstalt dienen, und vor allem ihre Stellung gegenüber den Eisenbahnen (vgl. Gesetz betreffend die Abänderung des § 4 des Gesetzes über das Postwesen des Deutschen Reiches vom 20. Dez. 1875 [Eisenbahn-Postgesetz] RGBl. 318 und Vollzugsbestimmungen dazu vom 9. Febr. 1876 (Zentr.Bl. 87)[1]; ferner die Bestimmungen des Reichskanzlers betreffend die Verpflichtungen der Eisenbahnen untergeordneter Bedeutung zu Leistungen für Zwecke des Postdienstes vom 28. Mai 1879 [ZB. 380], wo die Verpflichtungen der jetzt als „Nebenbahnen" bezeichneten Eisenbahnen erörtert werden). Diese erklärt sich daraus, daß die Post seiner Zeit zugunsten der Eisenbahnen Opfer bringen mußte. Sie wurde dafür, daß die Eisenbahnen die Postverwaltung nötigen, ihnen mit ihren postalischen Einrichtungen zu folgen, entschädigt. Das geschieht einmal durch Berücksichtigung der Ansprüche des Postdienstes beim Bau neuer Bahnhöfe oder Stationsgebäude (Dienst- und Dienstwohnräume Art. 7 und VI der Vollzugsbestimmungen), dann aber vor allem in der Anpassung des Eisenbahnbetriebes an die Bedürfnisse des Postdienstes. So ist auf Verlangen der Post mit jedem für den regelmäßigen Beförderungsdienst der Bahn bestimmten Zuge ein von der Post zu stellender Postwagen oder ein zu dem Zwecke eingerichtetes Abteil eines Eisenbahnwagens unentgeltlich im Zuge zu fahren zur Beförderung von Briefpost, Zeitungen, Geld, ungemünztem Gold und Silber, Juwelen und Pretiosen ohne Unterschied des Gewichts und sonstiger Poststücke bis 10 kg Einzelgewicht, ferner der zur Begleitung erforderlichen Beamten usw., und der nötigen Gerätschaften (Art. 2). Etwa erforderliche weitere Postwagen oder Abteile sind gegen festgesetzte Vergütung zu befördern (Art. 5, 6). In Art. 8 dieses Gesetzes ist das Verhältnis zwischen Post und Eisenbahn bei Unfällen von Postbeamten bei dem Betriebe einer Eisenbahn dahin geregelt, daß die Post der Eisenbahn das zu ersetzen hat, was diese auf Grund des Haftpflichtgesetzes geleistet hat. Ist der Unfall von der Eisenbahn verschuldet, so hat die Post gegen die Eisenbahn Anspruch auf Erstattung dessen, was sie auf Grund des Reichsunfallfürsorgegesetzes für Beamte (18. Juni 1901) (RGBl. 211) geleistet hat, falls die Leistung nach dem Reichshaftpflichtgesetz der Eisenbahn obliegen würde. Was die Eisenbahn auf Grund des Reichshaftpflichtgesetzes noch mehr zu leisten hat, bleibt ebenfalls zu ihren Lasten.

[1] Vgl. auch die vom 9. Mai 1878 (ZBl. S. 261) und vom 24. Dezember 1881 (ZBl. 1882 S. 4).

Die Verpflichtungen der Kleinbahnen gegenüber der Postverwaltung sind in § 42 des preußischen Gesetzes über Kleinbahnen und Privatanschlußbahnen vom 28. Juli 1892 (GS. S. 225) näher geregelt.

9. Über das Verhältnis zwischen Post und Zollverwaltung finden sich die grundlegenden Bestimmungen im Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 (BGBl. 317) Abschnitt IX (§ 91) über die Behandlung des Verkehrs mit den Staatsposten. Die Einzelheiten sind in der in diesem Paragraphen Abs. 5 in Aussicht genommenen Post-Zollordnung vom 28. Januar 1909 (ZentrBl. 39) enthalten.

10. Internationales Postrecht. Das Deutsche Reich gehört dem auf seine Anregung hin geschlossenen Weltpostverein an, der aus dem im Jahre 1874 in Bern gegründeten allgemeinen Postverein hervorgegangen ist. Den Namen Weltpostverein (Union postale universelle) trägt er seit dem Pariser Kongreß 1878. Der auf Grund des Berner Vertrages erwachsene „Weltpostvertrag" (Convention postale universelle) verdankt seine jetzige Fassung vom 26. Mai 1906 dem Kongreß in Rom vom Jahre 1906. Er ist nebst den dazu gehörigen Nebenübereinkommen vom gleichen Tage im RGBl. 1907 S. 593 ff. abgedruckt und regelt den internationalen Verkehr mit gewöhnlichen und eingeschriebenen Briefsendungen (Briefe, Postkarten, Drucksachen, Geschäftspapiere, Warenproben) und Nachnahmen auf eingeschriebene Briefsendungen. Die Nebenübereinkommen beziehen sich auf den Verkehr mit Briefen und Kästchen mit Wertangabe, Postanweisungen, Postpaketen, Postaufträgen, Zeitungen und Nachnahme bei Wertbriefen, Wertkästchen und Postpaketen. Der unmittelbare Verkehr zwischen Deutschland und Österreich-Ungarn ist (Art. 21 [2] des Weltpostvertrages) durch den oben erwähnten besonderen Vertrag vom 7. Mai 1872 (RGBl. 1873 S. 1) geregelt. Es besteht auch bereits ein internationaler Postgiroverkehr mit Österreich, Ungarn und der Schweiz (1. Febr. 1910), Belgien (1. Nov. 1910) und Luxemburg (1. Jan. 1912). Die internationalen Verträge regeln sowohl die Gebühren als auch die Haftungsfrage.

§ 25. Telegraphen- und Fernsprechrecht.

Während das Postwesen der Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten dient, ist das Telegraphen- — und was hier ebenfalls in diesem Zusammenhange zu erörtern sein wird —, das Fernsprechwesen nur der Beförderung von Nachrichten gewidmet.

1. Die Grundlage bildet das Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892 (RGBl. 467) (abgeändert durch das Gesetz betreffend die Abänderung des Gesetzes über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches vom 7. März 1908 [RGBl. 79] Funkentelegraphengesetz) und die auf Grund der Artikel 48 und 52 der Reichsverfassung vom Reichskanzler erlassene Telegraphenordnung vom 16. Juni 1904 (ZentrBl. 229) (abgeändert durch Verordnungen des Reichskanzlers vom 14. März 1905 [ZBl. 56], 14. Juni 1908 [ZBl. 230 u. 436], 27. Mai 1909 [ZBl. 228], 21. Juni 1913 [EilVBl. S. 210]). Eine Bekanntmachung vom 16. Juli 1908 (RGBl. 476) genehmigt bis auf weiteres allgemein die Errichtung und den Betrieb optischer und akustischer Telegraphenanlagen auf deutschen Fahrzeugen für Seefahrt und Binnenschiffahrt. Den Betrieb von Telegraphenanlagen auf fremden Fahrzeugen dieser Art, welche sich in deutschen Hoheitsgewässern aufhalten, regelt die Bekanntmachung vom 12. Dezember 1909 (RGBl. 977).

Wie das Postwesen ist auch das Telegraphenwesen Monopol des Reiches, das allein das Recht hat, Telegraphenanlagen, Fernsprechanlagen (auch funkentelegraphische Anlagen, sowie optische und akustische Anlagen der Schiffstelegraphie) zu errichten und zu betreiben (Telegr.-Gesetz § 1 und Funkentelegr.-Gesetz unter 1). Nach dem Ermessen der zuständigen Behörden kann die Ausübung für einzelne Strecken und Bezirke an Privatunternehmer, an Gemeinden muß sie auf Ansuchen unter gewissen Voraussetzungen verliehen werden (Telegr.-Gesetz § 2). Auch hier besteht eine Beförderungspflicht der Verwaltung, insofern jedermann gegen Zahlung der Gebühren das Recht auf Beförderung von ordnungsmäßigen Telegrammen und auf Zulassung zu einer ordnungsmäßigen telephonischen Unterhaltung durch die für den öffentlichen Verkehr bestimmten Anlagen hat (§ 5 TelegrGesetz — aber auch die Einschränkung! vgl. auch

§ 1 der TelegrO. und Art. 7 und 8 des Internat. TelegrVertr.). Das Telegraphengeheimnis ist unverletzlich (§ 8; StGB. § 355).

2. Die Telegraphenordnung unterscheidet für die Reihenfolge der Beförderung: Staatstelegramme, Telegraphen-Diensttelegramme, dringende, gewöhnliche Privattelegramme (TelegrOrdnung § 2). Sie kennt ferner Telegramme in offener und in geheimer (verabredeter und chiffrierter) Sprache. Telegrammurschriften müssen leserlich in solchen Zeichen geschrieben sein, die sich durch den Telegraphen wiedergeben lassen. Telegramme können auch brieflich aufgegeben werden. Sämtliche bekannte Gebühren sind im voraus zu entrichten (TelegrO. § 17). Telegramme werden grundsätzlich geschlossen zugestellt (TelegrO. § 19). Unbestellbarkeit von Telegrammen wird bekannten Absendern sobald als möglich mitgeteilt. Unbestellbare Telegramme werden sechs Wochen aufbewahrt (TelegrO. § 20). Versuchsweise sind durch Verfügung vom 5. Sept. 1911 (Amtsblatt des RPA. 1911 S. 215) Brieftelegramme zugelassen, d. h. Telegramme, die während der Nacht telegraphisch an den Bestimmungsort befördert werden und dort wie gewöhnliche Briefe ausgetragen werden.

3. Die Telegraphenverwaltung leistet für richtige und in bestimmter Frist erfolgende Überkunft der Telegramme keine Gewähr und hat Nachteile, die durch Verlust, Entstellung oder Verspätung der Telegramme entstehen, nicht zu vertreten (TelegrO. § 21). In bestimmten Fällen werden die Gebühren auf Antrag zurückerstattet, der aber innerhalb von fünf Monaten, vom Tage der Auflieferung des Telegramms an gerechnet, eingebracht werden muß. Die Gebührensätze gehen aus § 7 der TelegrO. hervor. Sie dürfen nach § 7 des TelegrG. nur im Wege des Gesetzes e r h ö h t werden. Die Bestimmungen über gebührenfreie Beförderung von Telegrammen enthält die Kaiserliche Verordnung vom 2. Juni 1877 (RGBl. 524).

4. Das Funkentelegraphenwesen und das Fernsprechwesen unterstehen der Telegraphenverwaltung und bilden einen Teil des Telegraphenmonopols des Reiches, das allein befugt ist, Fernsprech- und Funkspruchanlagen zur Vermittlung von Nachrichten zu errichten und zu betreiben. Die Telephongebühren sind durch die Fernsprechgebührenordnung vom 20. Dez. 1899 (RGBl. 711), die Ausführungsbestimmungen dazu vom 26. März 1900 (ZBl. 242, mehrfach geändert!) und zum Teil durch die Bestimmungen über Fernsprechnebenanschlüsse vom 31. Jan. 1900 (ZBl. 23, mehrfach geändert) festgelegt.

5. Eine besondere Bevorzugung des Telegraphenwesens bedeutet das Telegraphenwegegesetz vom 18. Dezember 1899 (RGBl. 705) nebst Ausführungsbestimmungen dazu vom 26. Januar 1900 (RGBl. 7), das den Telegraphenverwaltungen, und zwar der Reichs- ebenso wie der königlich bayerischen und württembergischen Telegraphenverwaltung (§ 16), sowie der Militär- und Marineverwaltung (§ 17) das Recht gibt, die Verkehrswege für ihre zu öffentlichen Zwecken dienenden Telegraphen- und Fernsprechlinien zu benutzen, soweit nicht dadurch der Gemeingebrauch der Verkehrswege, als welche die öffentlichen Wege, Plätze, Brücken, die öffentlichen Gewässer und deren dem öffentlichen Gebrauch dienende Ufer, und der Luftraum über sowie der Erdkörper unter ihnen gelten, dauernd beschränkt wird (§ 1). Auch eine Erschwerung der Unterhaltung sowie eine auch nur vorübergehende Beschränkung des Gemeingebrauchs ist nach Möglichkeit zu vermeiden. Die aus der Erschwerung der Unterhaltung entstehenden Kosten hat die Telegraphenverwaltung zu tragen, desgleichen etwaige Schäden, welche durch Arbeiten an der Telegraphenlinie entstanden sind (§ 2). Telegraphenlinien, die den Gemeingebrauch eines Verkehrsweges dauernd beeinträchtigen, muß die Verwaltung auf eigne Kosten entfernen oder abändern, desgleichen solche, die die Unterhaltung verhindern oder der Ausführung einer Änderung seitens der Unterhaltspflichtigen entgegenstehen. Sobald ein Verkehrsweg eingezogen wird, erlischt die Befugnis der Telegraphenverwaltung zu seiner Benutzung (§ 3). Die Telegraphenlinie hat Baumpflanzungen (§ 4) und sonstige vorhandene besondere Anlagen (der Wegeunterhaltung dienende Einrichtungen, Kanalisations-, Wasser-, Gasleitungen, Schienenbahnen, elektrische Anlagen u. dgl.) zu schonen. Die Kosten der erforderlichen Schutzvorkehrungen hat die Verwaltung zu tragen. Sie kann gegen Entschädigung die Verlegung oder Abänderung der Anlagen unter bestimmten Voraussetzungen verlangen (§ 5). Spätere besondere Anlagen sollen nach Möglichkeit so ausgeführt werden, daß sie die vorhandenen Telegraphenlinien nicht stören (§ 6). Die Verlegung von Telegraphenlinien, die mit besonderen Anlagen von öffentlichem Interesse kollidieren, regelt ebenfalls § 6. Die Telegraphenverwaltung ist gehalten, vor Anlegung einer Telegraphenlinie auf einem Verkehrswege einen Plan aufzustellen, ihn den Beteiligten mitzuteilen und ihn auszulegen (§§ 7, 9, 10). Über das Einspruchsverfahren vgl. § 8. Auch den Luftraum über Privatgrundstücken darf die Telegraphenverwaltung benutzen, soweit nicht dadurch die Benutzung des Grundstücks wesentlich beeinträchtigt wird (§ 12), und für vorübergehende Beeinträchtigungen ist die Verwaltung schadensersatzpflichtig. Auf den Vorschriften des Gesetzes beruhende

Entschädigungsansprüche verjähren in zwei Jahren, gerechnet vom Schluß des Jahres ihrer Entstehung. Für Ersatzansprüche des Unterhaltspflichtigen (§ 2), des Eigentümers von Baumpflanzungen (§ 4), des Unternehmers vorhandener besonderer Anlagen (§ 5) und besonderer späterer Anlagen (§ 6) ist zunächst die Entscheidung der Verwaltungsbehörde — in Preußen des Regierungspräsidenten, in Berlin des Polizeipräsidenten — vorgeschrieben, gegen dessen Bescheid binnen einem Monat gerichtliche Klage zulässig ist; für alle anderen Ansprüche steht der Rechtsweg sofort offen (§ 13).

6. Durch das Telegraphenwegegesetz sind die bestehenden Vorschriften und Vereinbarungen über Rechte der Telegraphenverwaltung zur Benutzung des Eisenbahngeländes nicht berührt. Darüber bestehen besondere Bestimmungen des Bundesrats vom 21. Dez. 1868 (abgedruckt bei Fritsch S. 453) und der Vertrag vom 28. Aug./8. Sept. 1888 über die Verpflichtungen der kgl. preuß. Staatseisenbahnen gegenüber der Reichspost- und Telegraphenverwaltung, nach denen beide Verwaltungen das Recht haben, die Gestänge der anderen Verwaltung zur Anbringung von Leitungsdrähten zu benutzen (Fritsch S. 454). Auch § 8 Abs. II des preußischen Kleinbahngesetzes vom 28. Juli 1902 ist hier zu erwähnen, demzufolge die Telegraphenbehörde vor Genehmigung einer sich einer Reichstelegraphenanlage nähernden Kleinbahn zu hören ist (besondere Vorschriften gelten für den Schutz gegen elektrisch betriebene Kleinbahnen: Erlaß vom 9. Febr. 1904 [Eisenbahnverordnungsblatt S. 61] und vom 9. Mai 1910 [Zeitschr. für Kleinbahnen S. 405]).

7. Das Telegraphen- und Fernsprechmonopol des Reiches ist zugunsten der Eisenbahnen insofern durchbrochen, als diesen das Recht zugestanden werden muß und worden ist, eigene Telegraphen- und Fernsprechanlagen im Interesse des Eisenbahndienstes zu verwenden (Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reichs vom 6. April 1892 [RGB. 467] § 3). Ein besonderes Reglement (Erlaß des Reichskanzlers) über die Benutzung der innerhalb des deutschen Reichstelegraphengebiets gelegenen Eisenbahntelegraphen zur Beförderung solcher Telegramme, welche nicht den Eisenbahndienst betreffen, vom 7. März 1876 (ZB. 156), trifft u. a. namentlich Bestimmungen über die Beförderung von Telegrammen solcher Personen, die mit den Zügen ankommen, abreisen oder durchreisen. In der Telegraphenordnung für das Deutsche Reich vom 16. Juni 1904 (ZB. 229) finden sich ergänzende Vorschriften namentlich in den §§ 2 III, 7 III, 8, 12 I, 17 III u. IV und 24 I. Eine besondere Kaiserliche Verordnung vom 2. Juni 1877 (RGB. 524) betreffend die gebührenfreie Beförderung von Telegrammen verpflichtet die sämtlichen Telegraphenlinien des Deutsen Reiches zur gebührenfreien Beförderung u. a. solcher Telegramme (nicht Stadttelegramme) der Eisenbahnverwaltungen, Eisenbahnstationen und Eisenbahnbeamten, welche die an vorgesetzte Behörden über vorgekommene Unglücksfälle und Betriebsstörungen senden.

8. Verstöße gegen das Telegraphenmonopol werden nach § 9 des TelegrG. mit Geldstrafe bis 1500 Mk. oder Haft oder Gefängnis bis zu sechs Monaten bestraft, Verstöße gegen die Kontrollvorschriften über die privaten Anlagen (§ 4 des Gesetzes) nach § 10 mit Geldstrafe bis 150 Mk.

Die unbefugt errichteten oder betriebenen Anlagen werden durch ein besonderes Zwangsverfahren außer Betrieb gesetzt oder beseitigt. Die Einrichtungen der öffentlichen Zwecken dienenden Telegraphen-, Fernsprech- und Rohrpostanlagen unterstehen dem besonderen Schutz der §§ 317—320 RStGB. gegen Beschädigung, unbefugte Veränderungen usw. Den unterseeischen Telegraphenkabeln gedeiht durch den internationalen Vertrag zum Schutze der unterseeischen Telegraphenkabel vom 14. März 1884 nebst Zusatzartikel und Erklärung vom 1. Dez. 1886/23. März 1887 (RGBl. 1888 S. 151) und das Gesetz zur Ausführung dieses Vertrages vom 21. Nov. 1887 (RGBl. 1888 S. 169) besondere Fürsorge an.

9. Internationales Telegraphenrecht. Das Telegraphenwesen ist ebenfalls bereits international organisiert, und das Deutsche Reich ist an dieser Organisation, dem Berner Welt-Telegraphenverein, beteiligt. Dieser besteht seit der Pariser Konferenz von 1865. Der internationale Telegraphenvertrag, das Grundgesetz der Vereinigung, ist auf der Konferenz in Petersburg am 10./22. Juli 1875 abgeschlossen und gilt noch unverändert seit dem 1. Januar 1876 (ABl. der Reichstelegraphenverwaltung 1875 S. 243). Er enthält nur die grundsätzlichen Bestimmungen, wie über die Telegraphenbeförderungspflicht (Art. 1), das Telegraphengeheimnis (Art. 2), die Ausschließung der Verantwortlichkeit der Verwaltungen

(Art. 3), Anlegung internationaler Telegraphenlinien (Art. 4), Arten der Telegramme (Art. 5), Sprache ihrer Abfassung (Art. 6), Grundlagen über aufzustellende Tarife (Art. 10), Rechnungslegung (Art. 12), Einrichtung eines Zentralorgans (Art. 14), Beitritt neuer Staaten (Art. 18). Art. 13 aber bestimmt, daß die Bestimmungen des Vertrages durch eine Ausführungsübereinkunft ergänzt werden solle, deren Vorschriften die Staaten jederzeit im gemeinsamen Einverständnis abändern könnten. Das ist geschehen durch die Ausführungsübereinkunft, die ihre letzte Fassung durch die Konferenz in Lissabon am 11. Juni 1908 erhalten hat. Sie enthält auch Bestimmungen über den internationalen Fernsprechdienst.

10. Internationales Funkentelegraphenrecht. Auch über die Funkentelegraphie sind internationale Vereinbarungen getroffen, zunächst der Berliner internationale Funkentelegraphenvertrag vom 3. Nov. 1906 nebst „Zusatzübereinkommen" vom gleichen Tage, der seit dem 1. Juli 1908 (RGBl. 1908 S. 411) in Geltung war und nunmehr durch den Londoner internationalen Funkentelegraphenvertrag vom 5. Juli 1912 (nebst Ausführungsübereinkunft dazu) seit dem 1. Juli 1913 (RGBl. 1913 S. 373) ersetzt ist. Auf die Funkentelegraphie finden einzelne Bestimmungen des internationalen Telegraphenvertrages Anwendung (Art. 17). Während der Berliner Vertrag nur den Verkehr zwischen dem Lande und den Schiffen in See regelte (Art. 1), enthält der Londoner Vertrag die weitergehende Bestimmung, daß jede Bordstation [Funkentelegraphenstation auf einem Seeschiff im Gegensatz zu den Küstenstationen, die auf festem Lande oder einem dauernd verankerten Schiffe zum Austausch von Nachrichten mit Schiffen in See errichtet sind (Art. 2)] verpflichtet ist, mit jeder anderen Station ohne Unterschied des von ihnen benutzten funkentelegraphischen Systems Funkentelegramme auszutauschen (Art. 3 Abs. II). Er dehnt also seinen Wirkungskreis auch auf den Verkehr der Schiffe untereinander aus. Küsten- und Bordstationen sind verpflichtet, ohne Unterschied des von ihnen benutzten Systems Funkentelegramme auszutauschen (Art. 3 Abs. I), namentlich aber Notanrufe, woher sie auch kommen mögen, mit unbedingtem Vorrang anzunehmen, zu beantworten und ihnen gebührend Folge zu geben.

11. Endlich müssen hier noch erwähnt werden die zum Schutz deutscher Funkenspruchanlagen ergangenen Anordnungen des Reichskanzlers vom 12. Dez. 1909, nach denen fremden Kriegsschiffen — und in gewisser Einschränkung sonstigen fremden Fahrzeugen — in deutscher Hoheit unterstehenden Gewässern, soweit gestattet ist, sich drahtloser Nachrichtenübermittlung zu bedienen, als sie den drahtlosen elektrischen Nachrichtenverkehr der öffentlichen Küstenstationen, sowie der Küsten- und Landstationen der Kaiserlichen Marine nicht stören (RGBl. 1909 S. 977.) Vgl. auch die für den Verkehr fremder Kriegsschiffe mit deutschen oder fremden Funkenstationen ergangene „Anweisung für den Funkentelegraphendienst" vom 12. Dez. 1909 (ZBl. 1909 S. 973).

D. Das Recht der Schiffahrt.

§ 26.

Literaturübersicht: Brodmann, Die Seegesetzgebung des Reichs, 1905². — Knitschky, Das deutsche Seestraßenrecht, Archiv für öffentliches Recht 7, S. 255. — Derselbe, Die Seegesetzgebung des Deutschen Reichs, 1909. — Laband, Deutsches Staatsrecht 3, S. 244. — Reitz, Die Rechtsverhältnisse der deutschen Handelsmarine, Hirths Annalen, 1874, S. 55. — Perels, Das internationale öffentliche Seerecht, 1903². — Derselbe, Handbuch des allgemeinen öffentlichen Seerechts im Deutschen Reich, 1884. — Peters, Reichsgesetz betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstraßen, 1912. — Wagner, Handbuch des Seerechts, 1884. — Wulff und Herold, Wassergesetz vom 7. April 1913, 1913. —

§ 27. Allgemeines.

Die Verfassung des Deutschen Reiches unterstellt der Beaufsichtigung seitens des Reichs und seiner Gesetzgebung in Art. 4 Ziff. 8: . . . die Herstellung von . . . Wasserstraßen im Interesse . . . des allgemeinen Verkehrs; in Ziff. 9: den Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und den Zustand

der letzteren (sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle); desgleichen die Seeschiffahrtszeichen (Leuchtfeuer, Tonnen, Baken und sonstigen Tagesmarken). Art. 54 zählt weiter verschiedene Aufgaben auf, für die Regelung durch reichsrechtliche Bestimmungen vorgesehen ist.

Man hat zu unterscheiden den Verkehr auf dem Meere und den Meeresstraßen und den auf den Binnengewässern.

§ 28. Seeschiffahrtsrecht.[1]

1. Die Oberaufsicht über das Seewesen steht dem Reiche zu, das im Bundesrate einen besonderen Ausschuß für das Seewesen hat. Schiffahrtsangelegenheiten werden im Reichsamt des Innern (Abteilung III) bearbeitet (soweit nicht das Reichsmarineamt damit betraut ist), dem eine besondere technische Kommission für Seeschiffahrt als begutachtendes Organ untergeordnet ist.

2. Das Seeverkehrsrecht ist reichsrechtlich namentlich nach der Richtung geregelt, daß die Sicherheit des Schiffahrtsbetriebes durch Verhütung von Schiffsunfällen gewährleistet werden soll. Hier ist zuerst das Gesetz betreffend die deutsche Seewarte vom 9. Jan. 1875 (RGBl. S. 11) zu erwähnen, welches eine Anstalt in Hamburg ins Leben ruft, deren Aufgabe es ist, die Kenntnis der Naturverhältnisse des Meeres, soweit diese für die Schiffahrt von Interesse sind, sowie die Kenntnis der Witterungserscheinungen an den deutschen Küsten zu fördern und zur Sicherung und Erleichterung des Schiffsverkehrs zu verwerten. Sie untersteht dem Reichsmarineamt. Ihr unterstellt sind Beobachtungs- und Signalstationen, die an geeigneten Punkten der deutschen Küste eingerichtet sind. Die näheren Aufgaben sind in der Kaiserlichen Verordnung betreffend den Geschäftskreis, die Einrichtung und die Verwaltung der deutschen Seewarte vom 26. Dez. 1875 (RGBl. S. 385) und vom 4. Febr. 1895 (RGBl. S. 151) aufgezählt. Dazu gehören namentlich die Sturmwarnungen, d. h. die regelmäßige Sammlung meteorologischer Beobachtungen und regelmäßige telegraphische Verbreitung von Mitteilungen über den augenblicklichen Zustand der Atmosphäre, sowie die unverzügliche Veröffentlichung solcher Wahrnehmungen, welche einen gefahrdrohenden Witterungsumschlag erwarten lassen. Dann aber soll die Seewarte auch allgemein theoretisch und praktisch alles verfolgen, was zur Förderung der Seefahrt geeignet ist, und es dem an der Schiffahrt beteiligten Publikum zugänglich machen.

3. Der Beaufsichtigung durch das Reich und seiner Gesetzgebung ist ferner das Seezeichenwesen unterstellt (Art. 4 Ziff. 9 der Verfassung des Deutschen Reichs). Eine gesetzliche Regelung ist indes noch nicht erfolgt (vgl. aber die Verordnung des Bundesrats über die Bezeichnung der Fahrwasser und Untiefen in den deutschen Küstengewässern vom 13. Mai 1912 [RGBl. S. 302]). Wohl aber macht das Reich von seinem Aufsichtsrecht Gebrauch, und zwar nach den mit den in Frage kommenden Bundesstaaten vereinbarten Grundzügen für die Aufsicht über das Seezeichenwesen vom 17. Nov. 1891. Die Aufsichtsbehörde ist danach seit dem 1. April 1893 das Reichsmarineamt, das sich der unter Küstenbezirksinspektoren stehenden fünf Küstenbezirksämter bedient. Die Aufsicht erstreckt sich namentlich auf die festen und schwimmenden Leuchtfeuer, die Nebelsignalstellen, die Einrichtungen zum Signalisieren, die Baken und sonstigen auf dem Lande oder auf Untiefen errichteten Schiffahrtszeichen, sowie auf die schwimmenden Seezeichen.

4. Weitere Bestimmungen, welche der Sicherheit des Seeverkehrs dienen sollen, sind z. B. in der Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 (RGBl. S. 175) enthalten, so § 4 (Grad des Befähigungszeugnisses des Kapitäns und der Schiffsoffiziere), § 41 (Verhalten bei Seegefahr) dann die Disziplinar- und Strafvorschriften. Auch die Vorschriften über den Nachweis der Befähigung als Seeschiffer und Seesteuermann auf deutschen Kauffahrteischiffen usw. vom 6. Aug. 1887 (RGBl. S. 395, geändert durch Bekanntmachungen vom 16. Jan. 1904 [RGBl. S. 3] und vom 14. März 1906 [RGBl. S. 427]), die Bekanntmachung des Reichskanzlers betr. die Besetzung der Seefischereifahrzeuge mit Schiffsführern und Maschinisten vom 5. Mai 1904

[1] Nicht zur Darstellung gelangt aus den oben dargelegten Gründen das Seerecht, soweit es aus handelsrechtlichen Vorschriften besteht.

(RGBl. 163), geändert durch Bekanntmachung vom 20. Juni 1913 (RGBl. 370) und die Vorschriften über den Befähigungsnachweis und die Prüfung der Maschinisten auf Seedampfschiffen der deutschen Handelsflotte vom 26. Juli 1891 (RGBl. S. 359) sowie die Materialvorschriften für Schiffsdampfkessel (z. B. vom 2. März 1912 [RGBl. 188]) gehören hierher.

5. Endlich sind zu erwähnen § 145 des RStGB. und die Vorschriften zur Verhütung von Unfällen zur See, so die Seestraßenordnung vom 5. Febr. 1906 (RGBl. S. 120). Sie gilt für alle Fahrzeuge auf See und den mit der See in Zusammenhang stehenden, von Seeschiffen befahrenen Gewässern — außer Häfen — und enthält Bestimmungen darüber, welche „Lichter" die Fahrzeuge vom Sonnenuntergang bis Sonnenaufgang zu führen haben, welche Schallsignale bei unsichtigem Wetter zu geben sind, welche Geschwindigkeiten anzuwenden, wie bei Gefahr des Zusammenstoßens auszuweichen ist, wie Fahrzeuge, die einander erblickt haben, zu signalisieren haben, daß ein Ausguck zu halten und auch sonst die durch die seemännische Praxis oder die besonderen Umstände des Falls gebotenen Vorsichtsmaßregeln beachtet werden müssen, und welche Signale in Not befindliche Fahrzeuge bei Tage und bei Nacht abzugeben haben. Ergänzende Vorschriften sind in der Kaiserlichen Verordnung betreffend die Lichter und Signalführung der Fischerfahrzeuge und der Lotsendampffahrzeuge vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 215) und über das Verhalten der Schiffer nach einem Zusammenstoß von Schiffen auf See vom 15. Aug. 1876 (RGBl. S. 189), ergänzt durch Verordnung vom 29. Juli 1889 (RGBl. S. 1003), in der Verordnung über die Abblendung der Seitenlichter und die Einrichtung der Positionslaterne auf Seeschiffen vom 16. Okt. 1900 (RGBl. S. 1003), der Bekanntmachung betreffend die Einrichtung der Positionslaternen auf Seeschiffen vom 8. Dez. 1900 (RGBl. S. 1036) und der Verordnung betreffend das Ruderkommando vom 18. Okt. 1903 (RGBl. S. 283) enthalten.

6. Zur Untersuchung der Seeunfälle, von welchen Kauffahrteischiffe betroffen werden, sind auf Grund des Reichsgesetzes betreffend die Untersuchung von Seeunfällen vom 27. Juli 1877 (RGBl. S. 549) an den deutschen Küsten Seeämter errichtet. Diese Landesbehörden (siehe Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 1. Dez. 1877 (ZBl. 621), vom 6. Nov. 1887 [ZBl. 545], vom 2. Nov. 1891 [ZBl. 303], 19. März 1896 [ZBl. 87]) sind (§ 3 des Gesetzes) zur Untersuchung verpflichtet, wenn bei dem Unfalle entweder Menschenleben verloren gegangen oder ein Schiff gesunken oder aufgegeben ist, oder wenn die Untersuchung vom Reichskanzler angeordnet ist. Die Untersuchung soll die Ursachen des Unfalls und alles, was damit zusammenhängt, ermitteln. Das Verfahren regeln §§ 21 ff. Das Seeamt kann auf Antrag des Reichskommissars sowie auf Grund seiner Untersuchung einem deutschen Schiffer, Steuermann oder Maschinisten die Befugnis zur Ausübung seines Gewerbes (§ 31 Gewerbeordnung) entziehen. Dagegen ist Beschwerde an das Oberseeamt zugelassen (§ 27), das seinen Sitz in Berlin hat, und dessen Vorsitzender sowie ein schiffahrtskundiger Beisitzer vom Kaiser ernannt werden. Der Sicherheit des Seeverkehrs dienen endlich die Abmachungen und besonderen Anweisungen zu § 25 der Strandungsordnung, die sich auf die Beseitigung von Schiffahrtshindernissen beziehen und namentlich die Tätigkeit der Küstenbezirksinspektoren betreffen.

7. Die Strandungsordnung vom 17. Mai 1875 (RGBl. S. 73; in Helgoland ist sie durch Kaiserliche Verordnung vom 20. Juli 1895 [RGBl. S. 421] eingeführt) in der Fassung des Gesetzes vom 30. Dez. 1901 (RGBl. 1902 S. 1), abgeändert durch Art. 2 des Gesetzes über den Zusammenstoß von Schiffen sowie über die Bergung und Hilfeleistung bei Seenot vom 7. Jan. 1913 (RGBl. 90) enthält die näheren Bestimmungen über die Strandungsangelegenheiten. Sie sieht die Einrichtung von Strandungsämtern, denen Strandvögte untergeordnet sind, vor. Die Strandvögte haben insbesondere diejenigen Maßregeln zu leiten, welche zum Zweck der Bergung oder Hilfeleistung zu ergreifen sind (§ 1). Das Verfahren bei Bergung und Hilfeleistung in Seenot ist folgendermaßen geregelt (§§ 4—19). Wer ein auf den Strand geratenes oder sonst unweit desselben in Seenot befindliches Schiff wahrnimmt, hat hiervon sofort dem zuständigen Strandvogt oder der nächsten Gemeinde, die es ihrerseits dann dem Strandvogt weiter zu melden hat, Anzeige zu machen, wofür ihm, sofern er der erste ist, der Anzeige erstattet, eine angemessene Vergütung gebührt. Der Strandvogt hat sich dann unverzüglich an Ort und Stelle zu begeben und die zur Bergung und Hilfe-

leistung erforderlichen Anordnungen zu treffen, auch für schleunigste Benachrichtigung des nächsten Zollbeamten zu sorgen, bis zu dessen Eintreffen er selbst das Zollinteresse zu wahren hat. Wider den Willen des Schiffers dürfen Maßregeln zur Bergung und Hilfeleistung nicht ergriffen, insbesondere das Schiff nicht betreten werden. Ist das Schiff von der Besatzung verlassen, so bedarf es dazu der Erlaubnis des Strandvogts, sofern nicht dringende Gefahr im Verzuge ist. Auf die Tätigkeit der Vereine zur Rettung Schiffbrüchiger finden diese Vorschriften aber keine Anwendung. Der Schiffer kann auch jederzeit, gegen Hinterlegung einer entsprechenden Sicherheit für die bereits entstandenen Bergungskosten, dem Strandvogt die Leitung des Bergungsverfahrens wieder abnehmen. Der Strandvogt gilt als Polizeibehörde im Sinne des § 360 Nr. 10 des Strafgesetzbuchs. Er ist insbesondere befugt, zur Rettung von Menschenleben die erforderlichen Fahrzeuge und Gerätschaften zu requirieren. Er hat vor allem für die Rettung von Menschenleben zu sorgen, die Schiffs- und Ladungspapiere und das Schiffsjournal an sich zu nehmen, letzteres möglichst bald mit dem Datum und seiner Unterschrift abzuschließen und dann dem Schiffer sämtliche Papiere zurückzugeben. Ohne Genehmigung des Schiffers darf nichts aus dem Schiffe fortgeschafft werden. Über die geborgenen Gegenstände hat das Strandamt unter Zuziehung des Schiffers und des Zollbeamten ein Verzeichnis aufzunehmen, in denen auch der Wert angegeben ist. Die Gegenstände dürfen dem Schiffer gegen Zahlung der Bergungskosten herausgegeben werden. Leichtverderbliche Gegenstände oder solche, deren Aufbewahrung unverhältnismäßige Kosten verursachen würde, sind öffentlich vom Strandamt zu verkaufen.

Die folgenden §§ 20—25 behandeln den Seeauswurf — Gegenstände, die von der See auf den Strand geworfen werden —, die strandtriftigen Gegenstände — die von der See an den Strand getrieben werden —, die versunkenen und die seetriftigen Gegenstände — letztere sind auf der See treibende Gegenstände. Sie alle sind zu bergen — was dem Strandvogt oder der nächsten Polizeibehörde sofort anzuzeigen ist — und zu deren Verfügung zu halten. Der Berger hat Anspruch auf Bergelohn; er wird über Ort und Umstände der Bergung und den beanspruchten Lohn gehört. Die geborgenen Gegenstände sind dem Empfangsberechtigten gegen Erstattung oder Sicherstellung der Bergungskosten auszuhändigen. Ist der Empfangsberechtigte nicht bekannt, so ist nach ihm gemäß §§ 26—35 zu forschen, wo das Aufgebotsverfahren in Bergungssachen und das Recht auf herrenlose geborgene Gegenstände geregelt ist.

Die Oberaufsicht führt auch in Strandungsangelegenheiten das Reich (§ 3).

8. Der Förderung der deutschen Schiffahrt dient auch das Gesetz vom 22. Mai 1881 (RGBl. S. 97) betreffend Küstenfrachtfahrt. Nach ihm steht das Recht, Güter in einem deutschen Seehafen zu laden und nach einem andern deutschen Seehafen zu befördern, um sie daselbst auszuladen (Küstenfrachtfahrt), ausschließlich deutschen Schiffen zu, ausländischen nur auf Grund etwaiger Staatsverträge. Übertretungen werden mit Geldstrafe bis 1500 Mk. und Einziehung von Schiff und Fracht, eventuell im objektiven Verfahren (§ 42 RStGB.) geahndet. Auch das Gesetz betreffend den Bau des Nordostseekanals vom 16. März 1886 (RGBl. S. 58) ist in gewisser Weise hierher zu rechnen, wenn auch dieser Kanal neben dem Verkehr namentlich der Landesverteidigung nützen soll.

9. Zum Seeverkehrsrecht ist schließlich auch die Schiffsvermessungsordnung vom 1. März 1895 (RGBl. S. 160) zu zählen, welche das Verfahren festsetzt, nach welchem der Raumgehalt der ausschließlich oder vorzugsweise zur Seefahrt bestimmten Fahrzeuge gemessen wird. („Meßbrief". Das dem Reichsamt des Innern unterstellte Schiffsvermessungsamt in Berlin hat als ausführende Organe in Preußen die Steuer- und Zollämter unter Beistand eines Schiffsbautechnikers.) Endlich gehört hierher das Reichsgesetz betreffend das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe vom 22. Juni 1899 (RGBl. 319) mit der Abänderung durch das Reichsgesetz vom 29. Mai 1901 (RGBl. 184).

10. An internationalem Seeschiffahrtsrecht ist das Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über den Zusammenstoß von Schiffen vom 23. Sept. 1910 (RGBl. 1913 S. 49) zu erwähnen, das zwischen dem Deutschen Reiche und dreiundzwanzig Staaten in Brüssel abgeschlossen ist. Es regelt die Schadensersatzfrage bei Schiffszusammenstößen. Dazu gehört das Übereinkommen zur einheitlichen Feststellung von Regeln über die

Hilfsleistung und Bergung in Seenot, das am gleichen Tage zwischen denselben Staaten abgeschlossen ist (RGBl. 1913 S. 89). Die §§ 734 ff. HGB. sind durch das Gesetz über den Zusammenstoß von Schiffen sowie über die Bergung und Hilfsleistung in Seenot vom 7. Januar 1913 (RGBl. 90) abgeändert, wie es sich aus den beiden Übereinkommen als nötig erwies.

§ 29. Binnenschiffahrtsrecht.[1]

1. In erster Linie kommen auch hier die Vorschriften in Betracht, die den Schutz der Wasserstraßen gegen Beschädigung und die Sicherung der allgemeinen Benutzbarkeit bezwecken. Es scheiden aus der Darstellung aus diejenigen Vorschriften, die sich auf die Bewässerungs- und Entwässerungsunternehmungen, auf Stauwerke und Stauanlagen und endlich auf Uferschutz und Deichwesen beziehen. Nur das Recht der Wasserstraßen als Verkehrsmittel soll erörtert werden.

2. Man hat zu unterscheiden zwischen internationalen (konventionellen, gemeinsamen) und nationalen (privaten) Wasserstraßen, je nachdem sie das Gebiet mehrerer Staaten durchfließen oder in dem Gebiete eines Staates beginnen und enden. Das Recht der internationalen Wasserstraßen ist durch Staatsverträge (Schiffahrtsakte) geregelt und gehört in den Abschnitt über Völkerrecht. Erwähnung verdient der allgemeine moderne Grundsatz aller dieser Verträge, daß die Schiffahrt für die Angehörigen aller Staaten auf den internationalen Wasserstraßen und ihren Nebenflüssen frei ist[2].

3. Hier interessieren die nationalen, d. h. deutschen Wasserstraßen, und ihr Recht. Es kommt dafür zunächst das in Betracht, was die Verfassung des Deutschen Reiches darüber bestimmt. Das Reich ist nach Art. 4 Nr. 8 der RVerf. zuständig zur Herstellung von Wasserstraßen im Interesse (der Landesverteidigung und) des allgemeinen Verkehrs; auch unterliegt nach Nr. 9 des gleichen Artikels seiner Gesetzgebung und Beaufsichtigung der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf den mehreren Staaten gemeinsamen Wasserstraßen und der Zustand der letzteren, sowie die Fluß- und sonstigen Wasserzölle. Von ganz besonderer Bedeutung aber ist der Inhalt des Art. 54 der Reichsverfassung, der durch das Gesetz vom 24. Dez. 1911 betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben (RGBl. 1137) eine erhebliche Änderung erhalten hat. Dieses Gesetz hat den Streit darüber, ob die im § 19 des preußischen Wassergesetzes vom 1. April 1905 (GS. 179) vorgesehene Erhebung von Schiffahrtsabgaben „auf den im Interesse der Schiffahrt regulierten Flüssen" dem Art. 54 der Reichsverfassung entspreche, dadurch beendet, daß es die Erhebung für zulässig erklärt. Es bestimmt, daß im Art. 54 der Reichsverfassung Abs. 3 Satz 2 gestrichen wird und an Stelle des Abs. 4 folgende Absätze eingerückt werden:

„(4) Auf natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für solche Anstalten (Werke und Einrichtungen) erhoben werden, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind. Sie dürfen bei staatlichen und kommunalen Anstalten die zur Herstellung und Unterhaltung erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten für Anstalten, die nicht nur zur Erleichterung des Verkehrs, sondern auch zur Förderung anderer Zwecke und Interessen bestimmt sind, dürfen nur zu einem verhältnismäßigen Anteil durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden . . . .

(5) Die Vorschriften des Abs. 4 finden auch Anwendung auf die Angaben, die für künstliche Wasserstraßen und für Anstalten an solche sowie Häfen erhoben werden.

(6) Der Bemessung von Befahrungsabgaben können im Bereiche der Binnenschiffahrt die Gesamtkosten für eine Wasserstraße, ein Stromgebiet oder ein Wasserstraßennetz zugrunde gelegt werden.

---

[1] Die privatrechtlichen Verhältnisse der Binnenschiffahrt (Gesetz vom 15. Juni 1895/20. Mai 1898 [RGBl. S. 301 u. 368]) sowie der Flößerei (Gesetz vom 15. Juni 1895 [RGBl. S. 341]) sind an anderer Stelle dargestellt.

[2] Wiener Kongreßakte (Art. 108—117) und die zur Durchführung ihrer Grundsätze im einzelnen ergangenen Staatsverträge: Rheinschiffahrtsakte, Elbschiffahrtsakte, Weserschiffahrtsakte, Donauschiffahrtsakte u. a. m.

(7) Auf die Flößerei finden diese Bestimmungen insoweit Anwendung, als sie auf schiffbaren Wasserstraßen betrieben wird."

Es ist also künftig unbestreitbar zulässig, wenn die Schiffahrttreibenden zu einem angemessenen Beitrag zur Herstellung gewisser Verbesserungen der Fahrstraße herangezogen werden. Das Gesetz hat nun ferner aus den Rhein-, Weser- und Elbuferstaaten drei Zweckverbände (Strombauverbände) für die Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung der näher bezeichneten Wasserstraßen in diesen drei Stromgebieten gebildet. Diese sind verpflichtet, insofern sie Mittel für die Verbesserung und Unterhaltung der Wasserstraßen aufwenden, für ihre Zwecke Befahrungsabgaben zu erheben, jedoch erst von dem Augenblicke an, wo die näher bezeichneten Stromverbesserungen vollendet oder doch zum Teil vollendet sein werden (Art. II § 121). Die Höhe der zu erhebenden Abgaben ist im Art. II § 9 festgelegt. Es sind Tarife vorgesehen (§ 7, 3 Ziff. 3), durch deren Veröffentlichung im Zentralblatt für das Deutsche Reich die beteiligten Staaten zur Erhebung der festgesetzten Abgaben verpflichtet werden (§ 10). Die Geschäfte der Strombauverbände werden durch Verwaltungsausschüsse besorgt (§ 7), denen Strombeiräte, die aus den Kreisen der Interessenten gebildet werden, zur Seite stehen (§ 8, Bestimmungen des Bundesrats betr. Strombeiräte vom 17. Juni 1913 [RGBl. 322]). Art. III enthält hinsichtlich der Befahrungsabgaben Übergangsbestimmungen, Art. IV Strafbestimmungen bei Hinterziehung (§ 1) und Überhebung (§ 3) von Befahrungsabgaben sowie von Hafen- und sonstigen örtlichen Schiffahrtsabgaben, Art. V hebt entgegenstehende landesgesetzliche Vorschriften über Befahrungsabgaben auf, Art. VI enthält die internationalen Verträge und Art. VII endlich überläßt den Zeitpunkt des Inkrafttretens kaiserlicher Verordnung. Sie ist am 29. April 1912 (RGB. 259) ergangen. Danach gilt Art. II für die Gebiete des Rheins und der Elbe noch nicht, dagegen I und III—VII für das ganze Reich vom 1. Mai 1912 an.

4. Von seiner Zuständigkeit auf wasserrechtlichem Gebiete hat das Reich ferner in den mit dem Kaiser-Wilhelms-Kanal zusammenhängenden Gesetzen und Verordnungen sowie im Gesetz über die Abgaben von der Flößerei vom 1. Juni 1870 (BGBl. 312) und einigen gesundheitspolizeilichen Anordnungen in den schon erwähnten Gesetzen über Binnenschiffahrt und Flößerei Gebrauch gemacht. Im übrigen beruhen die wasserverkehrsrechtlichen Bestimmungen fast ausschließlich auf Landesrecht.

5. Die Landesgesetzgebung ist bestrebt, vorhandene Wasserverkehrsstraßen und den Verkehr auf ihnen zu schützen, andererseits aber auch das Netz der Binnenwasserstraßen zu vermehren und zu verbessern.

6. Den Aufgaben der ersteren Art dient die Schiffahrtspolizei, die bei größeren Fahrzeugen deren Tauglichkeit prüft, so, ob sie und ihre Ausrüstung sich in guter Verfassung befinden, und wie weit das beladene Schiff sich in das Wasser senken darf. Diese Grenze wird an der äußeren Schiffswand bezeichnet (Schiffseiche). Über das Ergebnis der Prüfung wird ein Schiffspatent (Schiffsattest, Prüfungsurkunde) ausgestellt, ohne das die Fahrt mit dem betreffenden Schiff verboten ist. Die Schiffahrtspolizei wacht ferner darüber, ob die Personen, welche Schiffahrt treiben, dazu geeignet sind, d. h. die in den Schiffahrtsakten etwa vorgesehenen Prüfungen abgelegt haben, worüber dem Schiffer, d. h. dem Führer eines Schiffes, ein Schifferpatent erteilt wird (vgl. Gewerbeordnung § 31 Abs. 3 und Binnenschiffahrtsgesetz § 132), ferner ob die zur Beförderung von Passagieren verwendeten Fahrzeuge den Anforderungen der Sicherheit genügen (z. B. Polizeiverordnung des Ministers für Handel und Gewerbe betr. Sicherung der Beförderung von Passagieren mit Dampfschiffen auf der Elbe vom 9. Mai 1913 [HMB. 354]). Schließlich sorgt die Schiffahrtspolizei für Beachtung der landesrechtlichen Fahrstraßen- und Schleusenordnungen.

7. Dem bisherigen Zustand der Unsicherheit im Wasserrecht des Deutschen Reichs, der auch den Verkehr auf den Wasserstraßen nicht unbeeinflußt läßt, hat für den Bereich Preußens das nach langen Vorarbeiten am 7. April 1913 vom König unterzeichnete Wassergesetz ein Ziel gesetzt. Es ist nicht sofort in seinem ganzen Umfange in Kraft getreten, sondern mit dem Tage der Verkündung, dem 22. April 1913, nur sein erster Titel: Begriff und Arten der Wasserläufe, und der fünfte Titel: Ausbau der Wasserläufe und ihrer Ufer und § 383 zum Teil. Im übrigen

wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens durch Königliche Verordnung bestimmt [1] [2]. Das Gesetz kodifiziert das ganze Wasserrecht und hebt in seinem § 399 deshalb 79 frühere Gesetze und Ordnungen auf, schont aber die bestehenden Verhältnisse. Ohne auf den umfangreichen Gesamtinhalt des Gesetzes näher einzugehen, seien hier einige für den Verkehr besonders beachtenswerte Vorschriften hervorgehoben, die künftig maßgebend sein werden. Man unterscheidet nach dem Gesetze nicht mehr „öffentliche" und „Privat"-Flüsse, sondern Wasserläufe erster Ordnung und solche zweiter und dritter Ordnung. Ein dem Gesetz beigegebenes Verzeichnis der Wasserläufe besagt, welche als solche erster Ordnung anzusehen sind. Dieses Verzeichnis kann nur durch Gesetz geändert werden. Das Verzeichnis der Wasserläufe zweiter Ordnung stellt der Oberpräsident — für die Hohenzollernschen Lande der Regierungspräsident — auf. An den Wasserläufen erster Ordnung steht das Eigentum dem Staate zu, jedoch bleibt das bei Inkrafttreten des Gesetzes etwa bestehende Eigentum eines andern bestehen. Die Wasserläufe erster Ordnung können von jedermann für den öffentlichen Verkehr, namentlich zur Schiffahrt und zur Flößerei mit verbundenen Hölzern benutzt werden (§ 26). Zu diesem Zwecke haben die Eigentümer der Ufergrundstücke und erforderlichenfalls auch die der dahinter liegenden Grundstücke die Benutzung der Grundstücke als Leinpfad zur Fortbewegung von Schiffen und Flößen durch Menschen oder Tiere zu gestatten (§ 27). Auch müssen sie den zweckentsprechenden Ausbau und die Unterhaltung des Leinpfades durch den Staat dulden. Die Anlieger an natürlichen Wasserläufen erster Ordnung müssen das Landen und Befestigen von Schiffen und Flößen gestatten. Dieselbe Verpflichtung besteht — jedoch nur in Notfällen — an privaten Ein- und Ausladestellen. In Notfällen müssen Anlieger auch das zeitweilige Aussetzen der Ladung, des Schiffes oder des Floßes dulden (§ 28). Das Gesetz sieht in § 30 eine Schadensersatzpflicht des Schiffseigners oder Floßeigentümers für den durch bestimmungswidrige Benutzung des Leinpfades oder durch das Landen, Befestigen und Aussetzen entstehenden Schaden vor. Der Schadensersatzanspruch verjährt in einem Jahre.

Die Unterhaltung der Wasserläufe und ihrer Ufer ist im neuen Gesetz (Erster Abschnitt, 4. Titel) so geregelt, daß bei Wasserläufen erster Ordnung die Unterhaltungspflicht ohne Rücksicht auf die Eigentumsverhältnisse dem Staate auferlegt ist. Sie umfaßt die Erhaltung der Schiffbarkeit in dem dem öffentlichen Schiffsverkehr dienenden Fahrwasser (§§ 114, 115). Der Ausbau der Wasserläufe aus Gründen des öffentlichen Wohls ist im 5. Titel des gleichen Abschnitts behandelt. Er ist nur für natürliche Wasserläufe erster und zweiter Ordnung vorgesehen (s. aber § 175). Wichtig sind dabei namentlich aus den Vorschriften über den Ausbau selbst die über das Verhältnis der Ausbauberechtigten (§ 155) zu den Beteiligten (§§ 156—162) und über das Verfahren (§§ 163—176).

Wasserpolizeibehörden sind für Wasserläufe erster Ordnung grundsätzlich die Regierungspräsidenten (§ 342 [1] T. 1). Für die fünf großen Ströme Rhein, Weser, Elbe, Oder, Weichsel aber sind die den Oberpräsidenten unterstehenden besonderen Strombauverwaltungen beibehalten (§ 343 [1] Z. 1).

8. Der Verbesserung der Wasserverkehrsverhältnisse dient namentlich das Gesetz vom 1. April 1905 (GS. S. 179) betreffend die Herstellung und den Ausbau von Wasserstraßen, sogenanntes Wasserstraßengesetz, durch welches im ganzen 334 575 000 Mk. für die preußische Monarchie zu einer großzügigen Gestaltung der Schiffahrtskanäle bereitgestellt werden; auf seinem § 18 beruht das Preuß. Gesetz betr. das Schleppmonopol auf dem Rhein-Weser-Kanal und dem Lippekanal vom 30. April 1913 (GS. S. 217).

---

[1] Die letzte umfassendere Regelung des Wasserrechts in Preußen enthält das ALR., namentlich Teil I, Titel 8: §§ 96—117, 128—132; Titel 9: §§ 223—274, Teil II Titel 14 § 21, Titel 15 §§ 38—49, 55—72, 79 und 229—246. Dazu kommen die Bestimmungen im Rheinischen Bürgerlichen Gesetzbuch, namentlich die Artikel 538, 556—563, 640—643, 645, 650 und 714.

[2] Vgl. die Verfügung des Ministers für Landwirtschaft betr. Wassergesetz (Aufstellung der Verzeichnisse der Wasserläufe zweiter Ordnung) vom 26. April 1913 (LMBl. 161), derzufolge der 1. April 1914 als Zeitpunkt des Inkrafttretens in Aussicht genommen ist.

§ 30. Flößereirecht.[1]

Man unterscheidet zwei Arten von Flößerei, die sogenannte Floßfahrt und die Trift. Über die erstere Art, die Flößerei mit verbundenen Hölzern, bestimmt § 26 des Wassergesetzes, daß sie auf Wasserläufen erster Ordnung von jedermann ausgeführt werden kann. Es gelten für sie auch sonst die im vorhergehenden Paragraphen unter 7 erwähnten Vorschriften. Nach Art. II § 9, 7 des oben genannten Reichsgesetzes vom 24. Dez. 1911 ist diese Art der Flößerei nicht verpflichtet, Befahrungsabgaben zu leisten. Besondere Bestimmungen gelten für die Flößerei auf Wasserläufen der zweiten und dritten Ordnung (§§ 31—34 Wassergesetz), sofern es sich um die Trift, die Wildflößerei, also die mit unverbundenen Hölzern handelt. Sie bleibt, wo sie bei Inkrafttreten des Gesetzes gemeinüblich oder besonders zugelassen ist (Triftordnungen), im bisherigen Umfange gestattet und kann im öffentlichen Interesse oder aus Gründen eines überwiegenden wirtschaftlichen Bedürfnisses nach Anhörung der beteiligten Schauämter und des Wasserbeirats durch den Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten neu zugelassen oder in erweitertem Umfange gestattet werden. In diesem Falle besteht ein Entschädigungsanspruch gegen den Staat für die nachteiligen Wirkungen. Der Minister muß eine Flößereiordnung erlassen, die über die Art und die Ausübung der Flößerei Näheres bestimmt, auch Aufschluß über die dem Eigentümer des Wasserlaufs, den Anliegern und den Stauberechtigten aufzuerlegenden Verpflichtungen und Beschränkungen zu geben hat. Zur Deckung der Verwaltungs-, Unterhaltungs- und Entschädigungskosten kann der Minister die Erhebung einer Flößereiabgabe anordnen.

E. Das Recht der Luftfahrt.

§ 31. Literaturübersicht.

v. Bar, Zum Luftschiffahrtsrecht, DJZ. 1911, 1026 ff. — Bielenberg, Die Freiheit des Luftraumes, 1910. — Bodenheim, Das Privatrecht der Luftschiffahrt, 1910. — van der Borght, Verkehrswesen, 1912 [2]. — Boschan, Beurkundung von Todesfällen auf Luftschiffen, Recht 1908, 706. — Brennwald, Luft und Recht, 1910. Sonderdruck aus der Schweiz. Umschau. — David, Luftverschollenheit, DJZ. 1908, 1220. — Erythropel, Das Recht am Luftraum. Diss. Göttingen 1908. — Eswein, Das Recht der Luftschiffahrt, Diss. Würzburg 1910. — Fauchille, Le domaine aérien et le régime juridique des aérostats, Revue générale de droit international public 1901, 414, und Annuaire de l'institut de droit international 1902, 19. — Fleischmann, Grundgedanken eines Luftrechts, 1910. — Franke, Die Luftfahrt nach bürgerlichem Recht, Diss. Danzig 1911. — Gareis, Vom Einfluß der Erfindungen auf die Rechtsentwicklung, DJZ. 1910, 35. — Goldfeld, Ist der Grundeigentümer berechtigt, das Überfliegen seines Grundstücks zu verbieten, JW. 1911, 565. — Groß, Privatrechtliche Tatbestände des Luftschiffahrtbetriebes, Diss. Leipzig 1909. — v. Grote, Beiträge zum Recht der Luftschiffahrt, Diss. Leipzig 1907. — Grünwald, Der Luftraum in rechtlicher Beziehung zu den Teilen der Erde, über denen er sich befindet. Arch. f. öff. Recht 24, 1909, 2. Heft, 190—201. — Grünwald, Luftschiffahrt und geltendes Recht, Recht 1907, 1439. — Grünwald, Standesamtliche Behandlung von Todesfällen und Geburten auf Luftschiffen, Arch. f. öff. Recht, 1909, 477. — Grünwald, Luftschiff und Jagdrecht, Recht 1909, 4. — Grünwald, Das Luftschiff in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung, 1908. — Hagemann, §§ 317, 318 StGB. und Luftschiffahrt, Z. f. d. ges. Strafrechtswissenschaft 31, 1909. — Häntschel, Luftraum und Grundeigentum, Diss. Leipzig 1912. — Hildebrand, Die Luftschiffahrt nach ihrer geschichtlichen und gegenwärtigen Entwicklung, 1910. — Hilty, Die völkerrechtlichen Gebräuche in der atmosphärischen Zone, Arch. f. öff. Recht 1905, 87. — Hilty, Die rechtlichen und politischen Folgen der Luftschiffahrt für die schweizerische Eidgenossenschaft, 1909. — Hoernes, Buch des Fluges, I und II 1911, III 1912. — Jahrbuch des deutschen Luftfahrerverbandes, Berlin seit 1910. — Kipp, Luftschiffahrt und Grundeigentum, JW. 1908, 643. Dazu Verhandlung des 31. Deutschen Juristentages III, 295. — Kloeß, Die allgemeinen Sachen Luft und Wasser nach geltendem Recht, 1907. — Kohler, Die Luftschiffahrt im Völkerrecht, Z. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, 1910, 588. — Kohler, Der Einfluß der Erfindungen auf die Rechtsentwicklung, DJZ. 1912, 25. — Kohler, Luftfahrtrecht, 1912. — Linckelman, Luftschiffahrt und Grundeigentum, JWZ. 1909, 8 ff. — Loebner, Luftverschollenheit, DJZ. 1910, 592. — Ludowieg, Zur Schadensersatzpflicht des Luftschiffers, JW. 1908, 705. — v. Lyncker,

[1] Die privatrechtlichen Verhältnisse der Flößerei (Gesetz vom 15. Juni 1895 [RGBl. 341]) sind an anderer Stelle behandelt.

Das Recht der Luftschiffahrt in privatrechtlicher Beziehung auf Grund der heutigen Gesetzesquellen, Diss. Leipzig 1909. — Matthiaß, Luftrechtliche Fragen, JDZ. 1905, 431. — Meili, Die Luft in ihrer Bedeutung für das modernste Verkehrs- und Transportrecht, SeuffBl. 1909, Nr. 1 und 2. — Meili, Juristische Gedanken über die Eroberung der Luft und über das neue Recht der Luftschiffahrt, MünchAllgZtg. 1908, Nr. 19, 20, 22. — Meili, Ballons, Flugmaschinen und die Jurisprudenz, 1909. — Meili, Über die Fortbildung des Schadensersatzrechts hinsichtlich der Schädigungen durch Luftschiffer und Flugmaschinen, Recht und Wirtschaft, 1912, 386. — Meili, Das Luftschiff und die Rechtswissenschaft, Bl. f. vergl. Rechtsw. 1909, 238 ff. — Meili, Das Schadensersatzrecht hinsichtlich Schädigungen durch Luftschiffe und Flugmaschinen, DJZ. 1912, 1053. — Meili, Luftrecht, Woche 1909, 1727. — Meili, Die Aronautik und die Rechtbildung, FrankfZtg. 1909, Nr. 99. — Meili, Die Luftschiffahrt und das Recht, Zukunft 1909, 121 ff. — Meili, Die weitere Ausbildung des Luftschiffahrtsrechts, Arch. f. RPhilos. 1909/10, 405 ff. — Meili, Neues über das Luftrecht, Arch. f. RPhilos. 1909/10, 37. — Meili, Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, 1908. — Meyer, Die Erschließung des Luftraums in ihren rechtlichen Folgen, 1910. — Meyer, Der erste internationale Kongreß für Luftrecht, JW. 1911, 670, DLZ. 1911, Nr. 25, 13. Der Zweite internationale Kongreß für Luftrecht, DLZ. 1912, 342. — Meyer, Die Luftschiffahrt und das öffentliche Recht, Internationale Monatsschrift für Wissenschaft, Kunst und Technik, 1912, 759. — Meyer, Ein Beitrag zur Lehre vom Luftrecht, JW. 1910, 738 f. — Meyer, Das Schadensersatzrecht der Luftfahrt nach geltendem Recht und de lege ferende, 1913. — Meyer, Die Luftschiffahrt in kriegsrechtlicher Bedeutung, 1909. — Meurer, Luftschiffahrtsrecht, Annalen DR. 1909, 181 ff. — Neumeyer, Zur Geschichte des Luftschiffahrtsrechts, Z. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, 1909, 378. — Niemeyer, Verh. des 31. Deutschen Juristentages, 2, 29, 1912. — Peucker, Luftschiffahrtsrecht, Diss. Leipzig 1910. — Schön, Grundzüge des Luftrechts, Diss. Leipzig 1909. — Scholz, Räumliche Erweiterung der Gebietshoheit durch Rechtskonstruktion, Zeitschr. f. Völkerrecht und Bundesstaatsrecht, 1911, 157. — Schröder, Der Luftflug, 1910. — Schütz, Das Recht des Grundeigentümers am Luftraum in Beziehung zur Luftschiffahrt, Diss. Leipzig, 1910. — Seligsohn, § 904 Satz 2 BGB. Zugleich ein Beitrag zum Recht der Luftschiffahrt JW. 1913. — Siehr, Empfiehlt sich eine Fortbildung des geltenden Schadensersatzrechts durch besondere gesetzliche Bestimmungen über die Haftung für Schäden, die durch Verwendung von Luftschiffen und Flugmaschinen verursacht werden können? Gruchots Beiträge 1912, 194 ff. — Sperl, Luftschiffahrt vom Standpunkte der Rechtswissenschaften, Buch des Fluges, 1912. — Sperl, Verh. der 31. DJT. 2, 62, 1912, Gutachten. — Sturm, Das Luftschiffahrtsrecht, Gruchots Beiträge 1911, 522. — Verhandlungen des 31. deutschen Juristentages, II S. 29, 62, III S. 260 bis 347, 957—962, 1912. — Weck, Deutsches Luftrecht, 1913. — Warschauer, Luftrecht, 1910. — Würth, Viktor, Luftzollrecht, 1911. — Graf Zeppelin, Die Eroberung der Luft, 1908. — Zitelmann, Luftschiffahrtsrecht, 1910. — Zorn, Das Kriegsrecht zu Lande in seiner neuesten Gestalt, 1906. — Zorn, Luftschiffahrtsrecht, JLBl. 1909, 225 ff. — Außerdem zum Teil recht wichtige Aufsätze in der Deutschen Luftfahrerzeitschrift (früher Deutsche Zeitschrift für Luftschiffahrt und illustrierte äronautische Mitteilungen), wo sich 1912, 58 ein Verzeichnis der weiteren Fachzeitschriften der Luftfahrt befindet.

§ 32. Begriff des Luftfahrtsrechts.

Der jüngste Zweig des Beförderungswesens ist der Luftverkehr. Gerade in unseren Tagen ist es dem Menschen beschieden worden, seinen Jahrtausende alten Traum verwirklicht zu sehen: Er kann sich auf seinem Willen gehorsamen Maschinen im Luftraum bewegen und bestimmte Ziele erreichen. So hat er außer Land und Wasser nun auch den über diesen befindlichen Äther zur Überwindung von Entfernungen sich untertan gemacht. Noch steht diese Art der Beförderungsmittel im zartesten Kindesalter. Aber schon verspricht sie ein wichtiger Faktor des Verkehrswesens zu werden. Tiefsinnige Erörterungen werden angestellt, wie man den mannigfachen neuen Rechtsbeziehungen gerecht werden soll, die das Fahren und Fliegen durch die Luft, über den Häuptern und dem Eigentum fremder Menschen, über dem Gebiete der verschiedenen Staaten mit sich bringt. Man faßt alle diese Fragen zusammen unter dem Begriff des Luftfahrtsrechts, das man sich vorstellt als die Gesamtheit derjenigen Rechtsnormen, die sich mit der Beförderung von Personen, Gütern und Nachrichten durch die Luft und der Herrichtung, dem Betrieb und der Unterhaltung dieses Verkehrsmittels befassen.

Wie in den anderen Gebieten des Verkehrsrechts, so tritt uns auch im Luftfahrtsrecht die Erscheinung entgegen, daß alle Zweige des ganzen Rechtssystems mehr oder weniger von ihm berührt werden. Neben privatrechtlichen, prozessualen, strafrechtlichen Fragen sind es solche polizeilicher Natur und vor allem des Völkerrechts, die der Entscheidung harren.

Wenn nun von einem Luftfahrtsrecht unter dem Gesichtspunkte des Verkehrsrechts gesprochen werden soll, so müßten an sich alle jene rechtlichen Anordnungen zum Vortrage gelangen. Das würde aber weit über den Rahmen der Arbeit und über den verfügbaren Platz hinausgehen. Wir müssen uns daher auf die zurzeit vorhandenen Sonderbestimmungen beschränken.

§ 33. Notwendigkeit einheitlicher Regelung durch das Reich.

Die Gesetzgebung des Deutschen Reiches und der einzelnen Bundesstaaten hat sich bisher mit einer umfassenden Regelung dieser Dinge noch nicht befaßt. Es kann zweifelhaft sein, ob schon jetzt nach der Verfassung des Deutschen Reiches dessen Zuständigkeit zur Gesetzgebung und Beaufsichtigung besteht. Vom allgemeinen Gesichtspunkte des Luftfahrtsrechts scheint sie nicht begründet. Wenn nun auch dieses Recht tatsächlich in allen seinen Fragen sich mehr oder weniger als Ausläufer der verschiedenen, dem Reiche unterstellten Rechtsgebiete auffassen läßt und teils Sätze des bürgerlichen, Handels-, Straf-, Zoll-, Prozeß-, Gewerbe-, Wehrrechts umfaßt, so wird es doch auch hier zweckmäßig sein, durch eine Erweiterung des Art. 4 der Reichsverfassung die allgemeine Zuständigkeit des Reichs einwandfrei zu begründen.

Solange das nicht geschehen ist, wird es Sache der Einzelstaaten sein, gesetzgeberisch vorzugehen, bis dahin aber ist es Aufgabe der Rechtswissenschaft, dem neuen Beförderungsmittel zu seinem Rechte zu verhelfen.

Das Bedürfnis nach der Schaffung eines Sonderrechts für die Luftfahrt ist nicht allgemein anerkannt. Namentlich warnen erfahrene Vertreter der Wissenschaft vor einer übereilten Gesetzgebung, da man noch einer zu neuen Erscheinung gegenüberstehe, die sich erst noch ausleben müsse. Aber wenn man auch zugeben muß, daß das geltende Recht in mancher Hinsicht sich unschwer eignet, auch auf die Luftfahrt angewendet zu werden, so harren doch einige Grundfragen baldiger Klarstellung. Wie man seinerzeit ein anerkannt vorzügliches preußisches Gesetz über die Eisenbahnunternehmungen schuf, ehe man von einem eigentlichen Einsetzen des Baues von Eisenbahnen sprechen kann, so wird man auch jetzt sich an den Erlaß eines Luftfahrtsgesetzes wagen dürfen.

§ 34. Der Luftbeförderungsvertrag.

Der Luftbeförderungsvertrag stellt sich zurzeit noch als ein sonderrechtlich nicht besonders geregelter Werkvertrag dar, der nach BGB. zu beurteilen ist. Die Haftung des Luftfahrtsunternehmers für die Unversehrtheit seiner Fahrgäste gleicht der des gewöhnlichen Fuhrhalters. Sie richtet sich nicht nach dem Frachtrecht des HGB. Die Haftung ist die aus dem Vertrage für Verschulden, sowohl was das Leben und die Gesundheit des Mitfahrenden als die Erfüllung des Beförderungsvertrages, rechtzeitige Erreichung des Reiseziels anbelangt. Eine Gefährdungshaftung wie nach dem Haftpflichtgesetz besteht weder dem Mitfahrenden noch den unbeteiligten Personen gegenüber. Die letzteren sind lediglich nach den Vorschriften über unerlaubte Handlungen geschützt. Es ist wohl aber nur eine Frage der Zeit, bis der Luftverkehr sein Luftfrachtrecht und sein Lufthaftpflichtgesetz bekommen wird.

Zunächst hat man sich, was die interne Regelung anbetrifft, darauf beschränkt, sicherheitspolizeiliche Anordnungen zu erlassen.

§ 35. Bisher ergangene luftrechtliche Vorschriften.

1. Die allgemeinste, hierher gehörende Bestimmung ist für Preußen die unterm 22. Okt. 1910 ergangene gemeinschaftliche sicherheitspolizeiliche Verfügung des Ministers des Innern und des Ministers der öffentlichen Arbeiten betr. die staatlichen Maßnahmen gegenüber den Luftschiffahrten und dem Flugwesen (Ministerialblatt f. d. PolV. 1910 317).

Sie sieht im Interesse des noch in der ersten Entwicklung begriffenen neuen Verkehrs davon ab, mit Strafvorschriften ausgestattete Polizeivorschriften zu empfehlen. In der Erwartung des Abschlusses internationaler Vereinbarungen stellt sie den Erlaß einheitlicher gesetzgeberischer Maßnahmen seitens des Reichs in Aussicht. Ihre wesentlichen Anordnungen sind folgende.

Es wird zwischen Flugwesen, Luftschiffahrt und Fesselballonen unterschieden.

Während Flieger mit einem Prüfungszeugnis im allgemeinen überall außerhalb der bewohnten Ortschaften mit ihrem Flugzeug aufsteigen dürfen, sollen Flugversuche der nicht mit einem Führer-Prüfungszeugnis ausgestatteten Personen außer an Flugplätzen nur da zugelassen werden, wo eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit nicht zu befürchten ist.

Von einem allgemeinen Verbot des Überfliegens bewohnter Ortschaften soll abgesehen, die Flieger aber auf die damit verbundene Gefahr hingewiesen werden. Verboten soll das Überfliegen von Sprengstoffabriken, Petroleumlagern, Gasanstalten und ähnlichen feuergefährlichen Anlagen sowie von mit elektrischen Hochspannungsleitungen netzartig überzogenen Grundstücken werden. Flüge über Befestigungen und innerhalb eines Umkreises von 10 km von solchen sind nur mit schriftlicher Erlaubnis der zuständigen militärischen Behörde zuzulassen. Zuwiderhandelnde sind als der Spionage verdächtig anzusehen.

Das „Zeugnis für Flugzeugführer" wird vom Vorstande des deutschen Luftschifferverbandes in Berlin ausgestellt und darüber dem Polizeipräsidenten in Berlin Mitteilung gemacht.

Ebenso müssen die Führer von Luftschiffen, in denen Fahrgäste mitgenommen werden, sich im Besitze eines von demselben Vorstande ausgestellten „Zeugnisses für Luftschiffführer" befinden. Auch die Mannschaft des Luftschiffs muß, soweit sie mit der Handhabung des Motors betraut ist, ein Zeugnis besitzen, das von einem Sachverständigen zur Prüfung von Kraftfahrzeugführern ausgestellt ist. Es ist ein Revisionsbuch vorgeschrieben.

Auch Führer von Freiballonen und Fesselballonen mit Fahrgästen müssen ein Führerzeugnis haben. In beiden Fällen ist auch noch eine Prüfung des Materials und der Ausstattung vorgesehen.

2. Auch die Eisenbahnen sind bemüht, den Bedürfnissen des Luftverkehrs entgegenzukommen. Abgesehen davon, daß sie für Flugapparate und Flugmaschinen und Teile von solchen besondere Sätze eingeführt haben, gewähren sie den Begleitern von Flugapparaten, Flugmaschinen und Luftschiffen oder von Teilen von solchen besonders ermäßigtes Fahrgeld. Weiter hat man den verdichteten Wasserstoff zum Füllen von Luftschiffen und Luftballons in den Spezialtarif III, verdichteten Wasserstoff auch in den Tarif für bestimmte Stückgüter aufgenommen, endlich auch die Beförderung von Wasserstoffgas zur Füllung von Luftschiffen in Privatgefäßwagen zugelassen.

Auch die Beförderung von Schülern der Luftschifferschule zum Militärtarif ist hierher zu rechnen.

3. Als Luftverkehrsbestimmung im eigentlichsten Sinne des Wortes kann man eine Verfügung des Reichspostamts vom 21. August 1912 (ABl. des RPA. 1912, 194) bezeichnen, durch die das eine Verkehrsinstitut den Verkehrsbedürfnissen des mit dem anderen beförderten Publikums Rechnung trägt. Die Reichspost hat nämlich an Bord der Zeppelin-Luftschiffe der Delag (Deutschen Luftschiffahrts-Aktien-Gesellschaft) Postbetriebsstellen für die Annahme und Bearbeitung der von Mitfahrern der Luftschiffe während der Fahrt innerhalb Deutschlands aufgelieferten gewöhnlichen Briefe und Postkarten widerruflich eingerichtet. Diese Postsachen sind mit gewöhnlichen deutschen, bei Fahrten in Bayern auch bayrischen Postwertzeichen freizumachen. Sie werden nach Landung des Luftschiffs der nächsten Ortspostanstalt zur Weiterbeförderung übergeben.

4. Aus dem besonderen Gebiete des Militärflugfahrtrechts, für das schon eingehendere Vorschriften vorhanden sind, sind namentlich diejenigen über die Beförderung von Luftfahrzeugen und deren Begleiter zu nennen, die in der Militärtransportordnung enthalten sind. In diesem Zusammenhang kann endlich noch das Fürsorgegesetz für militärische Luftfahrer vom 29. Juni 1912 (RGBl. 415) genannt werden. Dieses Gesetz gewährt den in Ausübung des Luftfahrdienstes verunglückten pensions- oder rentenberechtigten Angehörigen des Reichsheeres, der Kaiserlichen Marine und der Kaiserlichen Schutztruppen eine Luftdienstzulage nach Art der Kriegszulage, ihren Hinterbliebenen Versorgung wie den Hinterbliebenen der Kriegsdienstbeschädigten oder im Kriege Gefallenen.

§ 36. Internationales Luftfahrtsrecht.

Kein Zweig des Verkehrsrechts ist aber so wie das Luftfahrtsrecht auf eine internationale Regelung angewiesen. Die außerordentliche Beweglichkeit und Schnelligkeit der Fahrzeuge und die nicht abzuleugnende Abhängigkeit von atmosphärischen Einflüssen, namentlich Nebel und Unwetter, führen leicht dazu, daß die Landesgrenzen überflogen werden und auf fremder Erde gelandet werden muß.

Die hieraus sich ergebenden Komplikationen beschäftigen die Rechtswissenschaft schon lange. Man fragt sich, ob es ein Staat sich ohne weiteres gefallen lassen muß, daß Angehörige eines anderen Staates in dem über seinem Staatsgebiete liegenden Luftraum fliegen. Wiederholt haben sich auch von vielen europäischen Staaten beschickte Kongresse mit diesen Problemen befaßt. Man hat sich aber bisher zu einer allgemeinen Einigung nicht zusammenfinden können. Weder den Grundsatz vom freien Luftraum, des l'air est libre, den man, dem Satze vom mare liberum des Grotius folgend, aufstellt, noch den der unbeschränkten Verkehrsfreiheit, die nur durch die Maßregeln zur eigenen Sicherheit der betreffenden Staaten, beeinflußt wird, hat man allgemein anerkennen können. Und ehe wir zu einem europäischen oder gar einem Weltluftfahrtsrecht kommen, wird noch etwas Zeit vergehen, namentlich wenn man an das starre Verhalten Englands und Rußlands dabei denkt.

Bei dieser Sachlage ist es besonders zu begrüßen, daß das klassische Land der lenkbaren Luftschiffahrt, Deutschland, und das des Luftfluges, Frankreich, sich entschlossen haben, einen modus vivendi einzuführen, der wohl der Ausgangspunkt dieser allgemeinenen Regelung werden kann. Den letzten Anstoß dazu haben die unfreiwilligen Landungen deutscher Luftfahrzeuge in Luneville und Arracourt gegeben.

Es sind zwischen dem Deutschen Reiche und der französischen Republik vom 15. August 1913 bis auf weiteres geltende Bestimmungen vereinbart, nach denen grundsätzlich zwischen Luftfahrzeugen, die der Militärverwaltung gehören, oder unter deren Insassen sich Militärpersonen in Uniform befinden und Luftfahrzeugen, die weder der Militärverwaltung gehören, noch Militärpersonen zu ihren Insassen zählen, also kurz Heeresluftfahrzeugen und Privatluftfahrzeugen unterschieden wird.

1. Heeresluftfahrzeuge dürfen die Grenze nur auf „Einladung" der Regierung des anderen Staates überfliegen oder dort landen. Indes darf den Luftfahrzeugen im Falle der Not der Aufenthalt auf fremdem Staatsgebiet nicht untersagt werden; jedoch sollen zur Vermeidung derartiger Fälle den Luftfahrern (Luftschiffern heißt es im Text der deutschen Veröffentlichung RGBl. 1913 S. 602 u. 605) von ihrer Regierung geeignete Weisungen erteilt werden. Für den Fall, daß ein solches Luftfahrzeug über fremdes Gebiet verschlagen wird, muß es das Notsignal geben und so bald als möglich landen. Der Führer hat dann die nächste Zivil- oder Militärbehörde des fremden Staates unmittelbar nach der Landung zu benachrichtigen, und die Militärbehörde muß schleunigst eine Untersuchung vornehmen, die aber lediglich darauf beschränkt ist, festzustellen, ob ein Fall der Not vorliegt. Wird dies anerkannt, so hat die Militärbehörde dem Offizier, der das militärische Personal des Luftschiffs führt, das Ehrenwort darüber abzuverlangen, daß weder er selbst noch ein anderer Insasse des Luftfahrzeugs auf oder über fremdem Gebiet eine Handlung begangen hat, durch welche die Sicherheit des überflogenen Staates berührt werden könnte. Als solche Handlungen werden beispielsweise genannt Aufzeichnungen, photographische Aufnahmen oder Zeichnungen und Absendung von Funkentelegrammen. Hierauf wird dem Luftfahrzeug gestattet, in seinen Heimatstaat zurückzukehren, und zwar unter den von der Militärbehörde festgesetzten Bedingungen auch auf dem Luftweg. Läßt sich die Rückkehr nicht sofort ausführen, so genießt das Heeresfahrzeug während seines Aufenthalts im fremden Lande nebst seinen Insassen das Recht der Exterritorialität, d. h. es darf keine Maßnahme gegen Schiff und Insassen getroffen werden, die nicht aus Gründen der Staatssicherheit oder öffentlichen Gesundheit geboten ist, oder die Abwendung einer unmittelbaren Gefahr von Personen oder Sachen bezweckt.

Wird dagegen ein Fall der Not, der die Landung rechtfertigte, nicht festgestellt, so wird die Sache von der untersuchenden Militärbehörde der Gerichtsbehörde unter gleichzeitiger Benachrichtigung ihrer Regierung übergeben.

Die Regierungen verpflichten sich, einander die Unterscheidungsmerkmale der Heeresfahrzeuge mitzuteilen, die auch während des Fluges und auf große Entfernungen sichtbar sein sollen.

2. Für Privatluftfahrzeuge gilt der Grundsatz einer beschränkten Luftverkehrsfreiheit. Ein solches Fahrzeug darf fremdes Gebiet, soweit es sich nicht um nach den dafür geltenden Vorschriften dem freien Luftverkehr entzogene Zonen handelt, überfliegen, sofern es mit einem von der zuständigen Heimatbehörde oder der durch sie ermächtigten Gesellschaft ausgestellten Zulassungsschein und einem Zeugnis über die Eintragung in ein Register des Heimatstaates versehen ist. Auch muß es deutliche Merkmale führen, durch die es während des Fluges unterschieden werden kann. Der Führer muß einen den heimatlichen Vorschriften entsprechenden Führerschein haben, und sämtliche Insassen müssen Nachweise über ihre Staatsangehörigkeit, Person und militärische Stellung mit sich führen. Vor allem aber muß der Führer mit einem von dem diplomatischen oder konsularischen Vertreter des fremden Staates ihm ausgestellten Reiseschein versehen sein.

Privatluftfahrzeuge und ihre Insassen unterstehen im übrigen den fremden Gesetzen. Im Falle der Not darf Privatluftfahrzeugen, auch wenn sie den übrigen Bestimmungen nicht entsprechen, der Aufenthalt auf fremdem Staatsgebiet nicht versagt werden. Sie müssen aber in solchem Falle so bald als möglich landen und sich bei der nächsten Zivilbehörde melden und unterstehen den fremden Vorschriften.

3. Wichtig ist namentlich noch die Bestimmung, nach welcher die Behörden des Landes, in denen ein fremdes Heeres- oder Privatluftschiff landet, gegebenenfalls im Einvernehmen mit den Insassen nach Möglichkeit die zum Schutze des Fahrzeugs und zur Sicherung der Insassen erforderlichen Maßregeln zu treffen verpflichtet sind.

4. Da die Befolgung dieser Vereinbarungen für deutsche Luftfahrer die Kenntnis der französischen Luftverkehrsvorschriften zur Voraussetzung hat, ebenso wie den französischen Luftfahrern die deutschen Vorschriften bekannt sein müssen, so haben beide Regierungen vereinbart, sich gegenseitig ihre auf den Luftverkehr bezüglichen Vorschriften mitzuteilen.

In dieser vorläufigen Regelung ist durch die Unterscheidung von Heeres- und Privatluftfahrzeugen, die Einführung des Flugverbots für die einen, der beschränkten Flugfreiheit für die anderen, sowie die Proklamierung der Exterritorialität der infolge von Not gelandeten Heeresluftfahrzeuge eine mittlere Linie gefunden, die hoffentlich den Anfang für eine umfassendere Regelung der internationalen Luftverkehrsverhältnisse bilden wird[1].

[1]) Der 2. Band des Fleischmann-v. Stengelschen Wörterbuchs des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts (1913 [2]) und der in ihm enthaltene Aufsatz von Koehne über Luftschiffahrt konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

5.

Abgabenrecht.

Von

Dr. jur. G. Strutz,

Wirklichem Geheimen Oberregierungsrat,
Senatspräsidenten des Kgl. Preußischen Oberverwaltungsgerichts.

Inhaltsübersicht.

Seite

Einleitung 425

§ 1. Einleitung. Abgaben und Abgabenrecht 425

I. Das Abgabenrecht des Deutschen Reichs.

§ 2. Die Zusammensetzung des Reichssteuersystems 428

§ 3. Die materiell-rechtliche Gestaltung der einzelnen Reichssteuern 430

§ 4. Das formelle Reichssteuerrecht 437

§ 5. Sonstige Reichsabgaben 440

II. Das Abgabenrecht der Einzelstaaten.

§ 6. Die Einkommensteuer als Hauptsteuer 442

§ 7. Ergänzungssteuern zur Einkommensteuer 446

§ 8. Direkte Sondersteuern 449

§ 9. Indirekte Steuern 450

§ 10. Gebühren und Beiträge 451

III. Das Kommunalabgabenrecht.

§ 11 453

Einleitung.

Literatur namentlich die Lehr- und Handbücher der Finanzwissenschaft und Steuerlehre, von denen auf die Abgabenverfassung des Reiches und der Bundesstaaten näher eingehen insbesondere diejenigen von Roscher, Schönberg, v. Heckel, Schäffle („Die Steuern"), Cohn und Fuisting („Grundzüge der Steuerlehre"), ferner die Darstellungen des Staatsrechts des Reiches und der Einzelstaaten, die einschlägigen Artikel des Handwörterbuchs der Staatswissenschaften von Conrad, Lexis u. a., des Wörterbuchs der Volkswirtschaft von Elster, des Wörterbuchs des deutschen Verwaltungsrechts von Frhr. v. Stengel (2. Auflage von Fleischmann), des Handwörterbuchs der preußischen Verwaltung von v. Bitter und des Handwörterbuchs des sächsischen Verwaltungsrechts von v. d. Mosel; Schwarz und Strutz, „Der Staatshaushalt und die Finanzen Preußens", Bd. I Buch VIII und IX, Buchenberger, „Finanzpolitik und Staatshaushalt im Großherzogtum Baden", v. Rostitz, „Grundzüge der Staatssteuern im Königreich Sachsen", Linschmann, „Reichsfinanzreform von 1906" und „Reichsfinanzreform von 1909", Strutz, „Die Neuordnung der direkten Staatssteuern in Preußen", Bredt, „Die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit", Kaufmann, „Kommunalfinanzen", zahlreiche Aufsätze über die Steuerreformen im Reiche und den Einzelstaaten im „Finanzarchiv" von Schanz, einzelne in den „Jahrbüchern für Nationalökonomie und Statistik" von Conrad und im „Verwaltungsarchiv" von Schultzenstein und Keil, endlich die Kommentare zu den einzelnen Steuergesetzen und Verfassungsurkunden.

§ 1. Einleitung. Abgaben und Abgabenrecht. Wie der einzelne Mensch und jede Gemeinschaft des bürgerlichen Rechts zur Fortsetzung des Daseins und zur Erfüllung der selbstgesetzten oder von anderer Seite gestellten Aufgaben materieller Mittel bedarf, so auch jede Gemeinschaft des öffentlichen Rechts, jedes „Gemeinwesen"[1]. Das gilt der Regel nach in um so höherem Maße, je weiter die Ziele des Gemeinwesens gesteckt sind, es gilt also im umfassendsten Maße von den sich nicht auf die Erreichung bestimmter einzelner Aufgaben des Volks- und Wirtschaftslebens beschränkenden, sondern alle nicht solchen Spezialverbänden überwiesenen Arten örtlich gemeinsamer Interessen wahrnehmenden und daher auf territorialer Grundlage und Zwangsmitgliedschaft beruhenden Gemeinwesen, den sog. „politischen Körpern", d. i. dem Staate, den Staatsverbindungen und den innerhalb des Staates bestehenden Kommunalverbänden höherer und niederer Ordnung.

Zur Beschaffung der erforderlichen Sachgüter ist der einzelne Mensch und die privatrechtliche Gemeinschaft vermöge der eigenen Rechtssphäre angewiesen auf den privatwirtschaftlichen Erwerb durch Eigenproduktion oder rechtsgeschäftliche Erwerbung von andern Wirtschaften. Die Möglichkeit privatwirtschaftlichen Erwerbes besteht auch für die Gemeinwesen. Der Umfang in dem er tatsächlich stattfindet, ist nicht nur zwischen den einzelnen Arten der Gemeinwesen, sondern auch innerhalb derselben Gattung ungemein verschieden und hängt in erster Linie von dem Besitz des Gemeinwesens an sachlichen Produktionsmitteln, nämlich Grundstücken, gewerblichen Anlagen und Geldkapital ab. Politische Körper aber, die noch imstande sind, ihren gesamten Sachgüterbedarf durch privatwirtschaftlichen Erwerb zu decken, finden sich heutzutage nur noch vereinzelt, und dann wohl nur unter den kleinen ihrer Gattung. Die meisten müssen sogar den überwiegenden Teil ihres Sachgüterbedarfs dadurch beschaffen, daß sie kraft der ihnen

[1] Den Begriff des „Gemeinwesens" auf diejenigen „öffentlichen Gemeinschaften, welche alle Arten örtlich (gebietlich, territorial) gemeinsamer Interessen in sich zusammenfassen, um sie mit dem Willen und der Macht der Gesamtheit wahrzunehmen, nämlich die Gebietsgemeinschaften oder Territorialkörperschaften" (Schaeffle, „Die Steuern", § 5) zu beschränken, scheint uns weder mit dem Wortsinn, noch mit dem Sprachgebrauch verträglich.

ihrem Wesen nach innewohnenden oder ihnen von einem übergeordneten politischen Körper verliehenen Zwangsgewalt die vermöge persönlicher Angehörigkeit, Wohnsitzes, Aufenthalts, Eigentums, Besitzes, gewerblicher oder sonstiger Tätigkeit, Verkehrsvorganges oder Inanspruchnahme der Veranstaltungen des politischen Körpers jener ihrer Zwangsgewalt erreichbaren Privatwirtschaften zu Leistungen an Geld und Geldeswert heranziehen ohne einen speziellen Entgelt oder doch nur gegen einen einseitig von ihnen bestimmten Entgelt. Diese kraft der den politischen und sonstigen öffentlichen Körpern als solchen innewohnenden oder beigelegten Zwangsgewalt, also kraft öffentlichen Rechts erforderten Leistungen [1] nennen wir, sofern sie in Geld oder andern Sachgütern bestehen, „öffentliche Abgaben" oder „Abgaben" schlechthin. Nicht unter diesen Begriff fallen also die seitens eines Gemeinwesens kraft seiner Zwangsgewalt geforderten Arbeitsleistungen, wie sie zur Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben noch in geringem Umfange in Gestalt von „Naturaldiensten" namentlich in kleinen Gemeinwesen vorkommen. Dagegen ist es nicht berechtigt, den Begriff der „Abgabe" auf Geld leistungen zu beschränken, wenn auch die „Naturalabgaben" in der heutigen Zeit der Geldwirtschaft als regelmäßiges Mittel zur Befriedigung des Sachgüterbedarfs namentlich der politischen Körper so gut wie verschwunden sind und daher aus unserer Betrachtung ausscheiden können.

Die Abgaben werden, wie wir sahen, gefordert, entweder, ohne daß das abgabefordernde Gemeinwesen dem Abgabepflichtigen für die Abgabe überhaupt einen speziellen Entgelt gewährt, oder doch nur unter Gewährung eines einseitig von dem Gemeinwesen bestimmten Entgelts. Im erstern Falle haben wir es, sofern die Abgabe in Geld besteht, mit „Steuern" zu tun, die sich somit nach dem Vorgesagten charakterisieren als Geldabgaben, welche ein öffentlicher Körper erhebt ohne Rücksicht auf den dem einzelnen zu der Abgabe Herangezogenen aus bestimmten Veranstaltungen des Gemeinwesens erwachsenden Nutzen, vielmehr lediglich gestützt auf das unbeschränkte oder beschränkte Subjektionsverhältnis, in dem der Herangezogene zu dem Gemeinwesen persönlich oder durch sein Eigentum, seinen Besitz, seine Tätigkeit dauernd steht oder in das er durch einen einzelnen Vorgang rechtlicher oder wirtschaftlicher Art gelangt ist [2]. Den Steuern stehen als die zweite große Gruppe der öffentlichen Abgaben gegenüber diejenigen Geldabgaben, die erhoben werden als ein öffentlich-rechtliches Entgelt für den von dem einzelnen aus bestimmten Veranstaltungen des Gemeinwesens gezogenen Nutzen oder — was nur eine weitere Auffassung des Begriffes „Nutzen" bedeutet — für den durch den einzelnen dem Gemeinwesen auf bestimmten Gebieten der Tätigkeit des letztern verursachten erhöhten Aufwand. Man pflegt diese Art öffentlicher Abgaben vielfach unter der Bezeichnung „Gebühren" zusammenzufassen. Indes fassen wir in Übereinstimmung mit der neueren Gesetzgebung den Gebührenbegriff enger und beschränken ihn auf solche Abgaben der vorbezeichneten Art, deren Verpflichtung nur eintritt durch die Benutzung einer von dem Gemeinwesen unterhaltenen Veranstaltung und nur für den diese Benutzenden. Wir unterscheiden von ihnen diejenigen Abgaben, die zwar auch spezielle Entgelte einzelner für bestimmte einzelne Leistungen des Gemeinwesens sind, aber nicht eine spezielle Inanspruchnahme einer bestimmten Veranstaltung des letztern durch den zu dem Beitrag Heranzuziehenden zur Voraussetzung haben, nicht an einen Benutzungsakt anknüpfen, sondern ihren Verpflichtungsgrund schon in der — im einzelnen nachzuweisenden oder gesetzlich vorausgesetzten — Tatsache haben, daß eine bestimmte Veranstaltung des Gemeinwesens für bestimmte seiner Abgabegewalt unterworfene Wirtschaften besondere, andern nicht oder in geringerem Maße zufließende Vorteile mit sich bringt, die „Beiträge". Es erhellt, daß diese „Beiträge" den Steuern näherstehen als die Gebühren im engern Sinn,

[1] Den üblichen Ausdruck „Zwangsbeiträge" vermeiden wir wegen des mit dem Wort „Beiträge" verbundenen spezifischen Sinnes. Vgl. weiter unten.

[2] Wenn und insoweit einzelne Gattungen der der Abgabegewalt eines Gemeinwesens unterworfenen Wirtschaftssubjekten, -objekten und -vorgängen mit Rücksicht auf besonderen Nutzen von bestimmten Arten von Veranstaltungen des Gemeinwesens oder auf besondere Steigerung der Kosten hierfür einer Abgabe ausschließlich oder in höherem Ausmaße als andere unterworfen werden, verliert hierdurch die Abgabe bzw. Mehrabgabe noch nicht den Charakter der Steuer.

Eine Zusammenstellung der im einzelnen voneinander abweichenden Definitionen der „Steuern" befindet sich in des Verfassers Artikel „Steuer" im „Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung" von v. Bitter. Die im Text gegebene Begriffsbestimmung entspricht der dort vom Verfasser aufgestellten.

daß sie gewissermaßen den Übergang von der Gebühr zur Steuer darstellen. Obwohl also begrifflich die Gebühren den Beiträgen näher stehen als den Steuern, unterscheiden sie sich in ihrer praktischen Anwendung häufig viel weniger scharf von diesen als von jenen. Insbesondere die sog. „Verwaltungsgebühren", d. h. die für die Inanspruchnahme von Angestellten des Gemeinwesens zu einem behördlichen Akte zu entrichtenden — im Gegensatz zu den „Benutzungsgebühren" für die Benutzung, nicht bloß in der Bereithaltung von Angestellten für behördliche Akte bestehender Veranstaltungen des Gemeinwesens — gehen in der Praxis häufig mit einer Steuer ineinander über, sei es daß die Steuer in Gebührenform gekleidet wird, indem das Gemeinwesen die Inanspruchnahme einer gebührenpflichtigen Tätigkeit seiner Organe nicht im Interesse der Gebührenpflichtigen, sondern nur um der Erzielung der Einnahmen aus den Gebühren willen vorschreibt oder doch die Rücksicht auf diese die auf jenes überwiegt, sei es, daß die Gebühren nicht nur vermöge ihrer den Gesichtspunkt des bloßen Kostenersatzes ausschaltenden Bemessung, sondern auch in ihrer Form sich auch äußerlich als Steuern darstellen. Nicht minder flüssig ist aber in der Praxis auch die Grenze zwischen öffentlich-rechtlicher Gebühr und der — privatrechtlichen — nach einem vom Gemeinwesen aufgestellten Tarif bemessenen Vergütung für eine Leistung des Gemeinwesens [1]. Für unsere Aufgabe, die in einer Darstellung des geltenden Abgaben*rechts* besteht, kommt es indes nicht darauf an, ob sich eine Leistung an ein Gemeinwesen vom Standpunkt der empfangenden Gemeinwirtschaft und der leistenden Wirtschaft als privatwirtschaftliche Vergeltung, als Gebühr, als Beitrag oder als Steuer darstellt, sondern nur darauf, welcher Kategorie sie das geltende *Recht* des Gemeinwesens zuzählt.

Wie sich aus den vorstehenden Begriffsbestimmungen der Abgaben und ihrer Unterarten, den Steuern, Gebühren und Beiträge, ergibt, ist ihre Erhebung nicht nur seitens der politischen Körper möglich, sondern auch seitens aller andern innerhalb des Staates bestehenden öffentlich-rechtlichen Verbände, sofern und soweit sie von dem Staate mit dem Recht hierzu, mit einer Abgabengewalt ausgestattet sind. *Unsere Darstellung des Abgabenrechts, d. i. des Inbegriffes der auf die Erhebung öffentlich-rechtlicher Abgaben bezüglichen Rechtsnormen, beschränkt sich indes auf dasjenige der politischen Körper, also in Deutschland des Deutschen Reiches, der Einzelstaaten, von denen jedoch neben Preußen nur die größten Erwähnung finden können, und der kommunalen Verbände.*

Das Abgabenrecht der politischen Körper bildet einen Teil ihres Finanzrechts, d. h. der Gesamtheit der Rechtsnormen, welche die Beschaffung, Verwaltung und Verwendung der zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Sachgüter betreffen. In diesem weiten Sinne umfaßt das Finanzrecht nicht bloß ein geschlossen auftretendes Rechtsgebiet, sondern Normen fast aller Gebiete des öffentlichen und des Privatrechts: jede Norm irgendeines Rechtsgebiets wird zugleich zu einem solchen des Finanzrechts, wenn sie auch für die Finanzwirtschaft des politischen Körpers Bedeutung hat. Im eigentlichen Sinne ist aber der Begriff des Finanzrechts auf diejenigen Rechtsnormen zu beschränken, welche *nur* das Finanzwesen des politischen Körpers regeln. Es umfaßt dann einerseits diejenigen, welche die gegenseitigen Rechte und Pflichten der gesetzgebenden Faktoren unter sich und gegenüber der vollziehenden Gewalt auf dem Gebiete des Finanzwesens bestimmen, insbesondere also die verfassungsmäßigen Bedingungen und Schranken der Finanzverwaltung enthalten, und anderseits diejenigen, welche die gegenseitigen Rechte und Pflichten zwischen dem politischen Körper und denjenigen Rechtssubjekten regeln, mit denen der politische Körper als solcher, also vermöge öffentlichen Rechts bei Beschaffung, Verwaltung und Verwendung seiner Sachgüter in Beziehung tritt. Jene die verfassungsmäßigen Bedingungen und Schranken der Finanzverwaltung enthaltenden Normen des Finanzrechts bilden einen Teil des Verfassungsrechts, und zwar einen der wichtigsten. Sie, die man insbesondere in Anwendung auf den (Einzel- und zusammengesetzten Staaten-) Staat als „*Budgetrecht*" bezeichnet, finden daher ihren Platz in denjenigen Teilen dieser Enzyklopädie, in denen die Verfassung des Staates, des Reiches und der kommunalen Verbände zur Darstellung gelangt. Hier bedarf es neben der Darstellung der das Abgabenwesen im einzelnen regelnden Normen nur der Berührung der dort behandelten allgemeinen Verfassungsgrundsätze, auf denen die Gestaltung des Abgabenrechts im einzelnen beruht.

[1] Über die voneinander abweichenden Begriffsbestimmungen der Gebühren vgl. neben den betreffenden Artikeln im „Handwörterbuch der Staatswissenschaften", „Wörterbuch der Volkswirtschaft", *Bitter*schen „Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung" und *Stengel*schen „Wörterbuch des Verwaltungsrechts" sowie den Lehr- und Handbüchern der Finanzwissenschaft die Monographien von *Arndt* („Über Gebühren" im Verwaltungsarchiv Bd. II S. 432 ff.), *W. Moll* („Über Gebühren" daselbst Bd. 18 S. 155 ff.) und *Töpfer* („Der Begriff der öffentlich-rechtlichen Gebühr" im „Finanzarchiv", Jahrg. 26 S. 491 ff.).

I. Das Abgabenrecht des Deutschen Reiches.

§ 2. Die Zusammensetzung des Reichssteuersystems. Selbst dann, wenn die mehreren politischen Körper, deren Steuergewalt sich ganz oder teilweise auf dieselben Wirtschaften und wirtschaftlichen Vorgänge erstreckt, formell in der Ausübung ihrer Steuergewalt voneinander unabhängig sind, muß doch wegen der wirtschaftlichen Wirkungen der Steuern auf die mit ihnen belasteten Wirtschaften tatsächlich jeder solche Körper auf die Steuerverfassung der andern Rücksicht nehmen. Jedes Neben- oder Übereinanderbestehen ganz oder teilweise auf derselben territorialen Grundlage beruhender politischer Körper enthält daher für jeden von ihnen eine, wenn nicht rechtliche, so doch tatsächliche Einschränkung seines Steuerrechts. Jeder von ihnen hat deshalb ein starkes Interesse daran, daß der andere von seiner Steuergewalt einen tunlichst beschränkten und ihn in seiner eigenen Steuerpolitik möglichst wenig behindernden und störenden Gebrauch macht, und es muß jeder von ihnen den Wunsch haben, soweit angängig, Garantien gegen die Finanzen des Gemeinwesens wie die Wirtschaft der Steuerpflichtigen schädigende Kollisionen der Steuersysteme, d. i. der Art und Ausgestaltung der einzelnen Steuern, zu erhalten. Auf dem Gebiet der Gebühren und Beiträge sind solche besonderer Vorkehrungen bedürfende Kollisionen deshalb weniger zu besorgen, weil hier vermöge ihres Charakters als spezieller Entgelte für Leistungen des Gemeinwesens die Belastung derselben Wirtschaft durch mehrere abgabeberechtigte Gemeinwesen aus Anlaß derselben Leistung eines solchen der Regel nach von vornherein ausgeschlossen erscheint; wollte ein Gemeinwesen die Leistung eines andern zugunsten einer auch seiner Abgabegewalt unterliegenden Wirtschaft zum Anlaß nehmen, auch seinerseits hierfür eine Abgabe zu fordern, so wäre das jedenfalls ein flagranter Widerspruch gegen das Wesen der Gebühr und des Beitrags und die Abgabe ihrem Wesen nach nichts anderes wie eine Steuer.

Den kommunalen Verbänden gegenüber, die ihr Besteuerungsrecht von ihm ableiten, ist der Staat unbeschränkt in der Lage, sich die ihm nötig erscheinenden Kautelen gegen über das ihm erträglich dünkende Maß hinausgehende Beeinträchtigungen seines eigenen Steuerwesens durch dasjenige jener zu schaffen. Anders und ungünstiger ist seine Lage einem Bundesstaate gegenüber, dem er als Gliedstaat angehört, wenn die Verfassung des Bundesstaates wie die des Deutschen Reiches (Art. 2) den Grundsatz enthält, daß dessen Gesetze denen der Gliedstaaten vorgehen. Denn ob in solchem Falle der Einzelstaat eine der seinigen abträgliche Steuergesetzgebung des Bundesstaates durch seinen Widerspruch zu hindern vermag, hängt bei einer Verfassung wie der des Reiches von der Zahl der verfassungsmäßigen Stimmen ab, über die er und die ihm etwa beipflichtenden andern Gliedstaaten in der Vertretung der verbündeten Regierungen verfügen, ist also immer unsicher. Die Einzelstaaten eines Bundesstaates können eine relative Sicherheit gegen eine ihre Interessen verletzende Ausdehnung der Steuergewalt des letztern nur erhalten, wenn der Umfang dieser Steuergewalt durch die Bundesverfassung begrenzt wird und Abänderungen der Bundesverfassung nicht durch bloße Mehrheitsbeschlüsse der gesetzgebenden Faktoren des Bundesstaates herbeigeführt werden können. Eine Sicherung der letztern Art enthält zwar Art. 78 der Reichsverfassung, wonach Verfassungsänderungen schon an dem Widerspruch von 14 der 58 Bundesratsstimmen scheitern. Es war auch ursprünglich, bei Errichtung des norddeutschen Bundes, die Absicht, dessen Steuerwesen durch die Verfassung auf die in dieser bezeichneten Steuerarten zu beschränken, so daß die Erstreckung auf weitere nur im Wege der Verfassungsänderung hätte erfolgen können. An dieser Absicht ist aber weder in der Verfassung des Norddeutschen Bundes noch in der des Reiches festgehalten worden [1]. Im Gegenteil, indem der Art. 35 der Reichsverfassung die „Gesetzgebung über das gesamte Zollwesen, über die Besteuerung des im Bundesgebiete gewonnenen Salzes und Tabaks, bereiteten Branntweins und Bieres und aus Rüben oder anderen inländischen Erzeugnissen dargestellten Zuckers und Sirups" „ausschließlich" dem Reiche zuweist, wird wohl dieses gegen eine Beeinträchtigung durch die einzelstaatliche Gesetzgebung bezüglich der Zölle und hier aufgeführten Verbrauchssteuern sichergestellt, aber nicht zum Ausdruck gebracht, daß das Reich sich, solange nicht seine Verfassung geändert wird, auf diese Abgaben beschränken müsse.

[1] Vgl. Laband, „Direkte Reichssteuern" (Berlin 1908) S. 6 ff.

Und im Art. 70 a. a. O. in seiner bis zum Gesetz vom 14. Mai 1904 geltenden Fassung war sogar durch die Worte „solange Reichssteuern nicht eingeführt sind" die Erweiterung des Steuersystems des Reiches bereits in Aussicht gestellt, ohne daß es hierzu erschwerenderer Formen als der der gewöhnlichen Reichsgesetzgebung bedurfte. Daran hat auch die Änderung des Art. 70 durch das Gesetz, betr. Änderungen im Finanzwesen des Reiches, nichts geändert; denn die Streichung der erwähnten Worte beseitigt wohl die Kennzeichnung der Matrikularbeiträge als einer einstweiligen Einrichtung, beschränkt das Reich aber nicht darin, nach seinem Ermessen sich neue Steuerquellen zu erschließen, ohne seine Verfassung ändern zu müssen. Auch Art. 4 Ziff. 2 behält ganz allgemein „die für Zwecke des Reiches zu verwendenden Steuern" der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches vor.

In der Tat hat das Reich im Laufe der Zeit unter dem Zwange der Verhältnisse sein Steuersystem durch Hinzufügung immer neuer Glieder fortgesetzt erweitert und dadurch zum Teil die Einzelstaaten zur Ausscheidung der entsprechenden Bestandteile der eigenen Steuersysteme genötigt. Schon bei seiner Gründung übernahm es von dem Norddeutschen Bunde neben den Zöllen und den Verbrauchssteuern auf Salz, Tabak, Branntwein, Bier und Zucker die Wechselstempelsteuer, und es sind dann nach und nach in folgender Reihenfolge hinzugekommen der Spielkartenstempel, die Reichsstempelabgaben, die Schaumweinsteuer, durch die Finanzreform von 1906 neben den in die Reichsstempelabgaben eingearbeiteten Steuern auf Eisenbahnfrachturkunden, Personenfahrkarten, Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge und Vergütungen an Aufsichtsräte, die Zigaretten- und die Reichserbschaftssteuer, durch die Finanzreform von 1909 die Leuchtmittelsteuer, die Zündwarensteuer, die, Bestandteile der Reichsstempelabgaben bildenden, Steuern auf Gewinnanteil- und Zinsbogen, Schecks, Quittungen über Auszahlungen aus Bankguthaben und auf Grundstücksübertragungen, endlich im Jahre 1911 die Zuwachssteuer.

Ein einheitliches Prinzip, sei es das der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (sog. „Opfertheorie" in dem hiermit gleichbedeutenden Sinn), sei es das derjenigen nach Leistung und Gegenleistung (sog. „Äquivalenz"- oder „Interessetheorie"), sei es eine planmäßige Verbindung beider Theorien, ist in der Zusammensetzung des Reichssteuersystems nicht zu erkennen. Die Zölle beruhen vorzugsweise auf wirtschaftspolitischen Erwägungen, auf dem Schutzbedürfnis einheimischer Produktionszweige gegenüber der ausländischen Konkurrenz und führen infolgedessen zu einer starken Belastung gerade der notwendigsten Lebensbedürfnisse. Auch die Salz- und die Zündwarensteuer treffen Gegenstände, deren Verbrauch im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der verbrauchenden Einzelwirtschaften in Wirtschaften geringerer Leistungsfähigkeit eine größere Rolle spielt wie in leistungsfähigeren. Die Steuern auf Bier und Branntwein belasten zwar nicht den Verbrauch unbedingt notwendiger Lebensbedürfnisse, aber doch die Genußmittel der breitesten Schichten, während das Getränk der wohlhabenderen, der Wein, nur, soweit es sich um Schaum- oder ausländische ruhige Weine handelt, einer Reichssteuer, der Schaumweinsteuer oder dem Einfuhrzoll, unterliegt. Auch der Tabakverbrauch ist ein solcher aller Bevölkerungskreise, und der Zucker gehört heutzutage bis zu einem gewissen Grade zu den notwendigen Lebensbedürfnissen. Die vom Norddeutschen Bunde überkommenen Verbrauchssteuern sind somit allesamt solche auf den Massenkonsum, auf die jedoch ein Gemeinwesen wie das Reich, dem die direkten Steuern durch deren Inanspruchnahme seitens anderer, älterer Gemeinwesen mehr oder minder verschlossen sind, um ihrer eben durch den Massenkonsum bedingten Ergiebigkeit willen nicht verzichten kann. Dagegen sind die Schaumweinsteuer und der Spielkartenstempel — denn auch er ist seinem Wesen nach eine, wenn auch in Stempelform gekleidete, Verbrauchssteuer — zweifellos Steuern auf einen Luxuskonsum, und auch von der Leuchtmittelsteuer wird man sagen können, daß sie die besser situierten Klassen stärker trifft; freilich wird diese ihre Wirkung aufgewogen durch den Petroleumzoll. Die in dem Reichsstempelgesetz zusammengefaßten, ihrem Wesen nach sehr verschiedenartigen Steuern und die Wechselstempelsteuer beabsichtigen, indem sie an einzelne wirtschaftliche Vorgänge anknüpfen, aus denen man auf eine gewisse Steuerkraft derjenigen, die man mit der Steuer treffen will, glaubt schließen zu können, eine Besteuerung der relativ steuerfähigeren Klassen. Inwieweit ihnen dies gelingt, ist eine andere, hier nicht zu untersuchende Frage. Auf einem direkteren, wenn auch nicht auf so direktem Wege wie die Einkommen- und die Vermögenssteuer — sie verhält sich in dieser Beziehung zu letzterer ähnlich wie

die Ertragssteuern zu ersterer — sucht die Erbschaftssteuer die Steuerpflichtigen nach ihrer Leistungsfähigkeit heranzuziehen. Sie bleibt aber in dieser Hinsicht ein Torso, solange sie an dem Erbanfall an Abkömmlinge und Ehegatten, mag die Erbschaft noch so groß sein, vorübergeht. Die Rechtfertigung der Zuwachssteuer endlich als Reichssteuer pendelt zwischen dem Gesichtspunkt einer Abgeltung des Einflusses des Reiches auf die Werterhöhung des Grundbesitzes — also Äquivalenztheorie — und dem der Erfassung der durch die Realisierung dieser Werterhöhung ohne eigenes Zutun gesteigerten Leistungsfähigkeit des Veräußerers — Opfertheorie — hin und her.

§ 3. Die materiell-rechtliche Gestaltung der einzelnen Reichssteuern. Die Zölle, die man gemeinhin neben die Steuern und speziell neben die Verbrauchssteuern zu stellen pflegt, sind in Wahrheit nichts anderes, als an den Vorgang der Verbringung von Waren aus einem öffentlich-rechtlich abgegrenzten Gebiet (Zollgebiet) in ein anderes geknüpfte Verbrauchssteuern. Die für Rechnung des Reiches erhobenen sind heute ausnahmslos Eingangs(Einfuhr-)zölle im Gegensatze zu Ausgangs(Ausfuhr-)zöllen und Außen- im Gegensatz zu Binnenzöllen, d. h. sie werden nur erhoben aus Anlaß des Eingangs der Ware über die Außengrenze des Reichszollgebiets, nicht auch, wenn Waren das letztere verlassen oder aus einem Teile desselben in einen andern verbracht werden. Das Reichszollgebiet deckt sich nicht völlig mit dem Gebiete des Deutschen Reiches, sondern umfaßt dieses einerseits mit Ausnahme der sog. „Zollausschlüsse", andererseits aber auch die sog. „Zollanschlüsse". Erstere, d. h. Teile des Reichsgebiets, welche zollrechtlich als Ausland behandelt werden, sind heute noch einige wegen ihrer Lage zur Einschließung in die Zollgrenze nicht geeignete badische Gemeinden, die Insel Helgoland [1] und die sog. „Freihäfen" von Hamburg, Kuxhafen, Bremen, Bremerhaven, Geestemünde und Emden. Der Zweck dieser Freihäfen ist die Förderung des Handels mit dem Auslande, indem von dort eingehende Waren im Inlande innerhalb des Freihafengebiets umgeladen, umgesetzt, be- und verarbeitet werden können, ohne der Verzollung und Zollkontrolle zu unterliegen. Die Freihafengebiete umfassen heute nur noch räumlich eng begrenzte Teile der betreffenden Gemeindebezirke, während bis zum 15. Oktober 1888, von welchem Zeitpunkt ab Hamburg und Bremen auf die ihnen im Art. 34 der Reichsverfassung gewährleistete Freihafenstellung im übrigen verzichteten, der Ausschluß von der Zollgrenze sich auf das ganze hamburgische und bremische Staatsgebiet, Teile der preußischen Gemeinden Altona, Wandsbek und Geestemünde, einige kleinere hannoversche Gebietsteile an der Unterelbe und Unterweser, die oldenburgische Stadt Breke, bis 1882 sogar auf die ganze Unterelbe von Altona an erstreckte [2]. Die sog. „Zollanschlüsse" sind umgekehrt Gebiete oder Gebietsteile fremder Staaten, die zollrechtlich als Inland behandelt werden; es sind das Großherzogtum Luxemburg und zwei österreichische, an der bayrischen Grenze gelegene Gemeinden [3].

Die zollpflichtigen Gegenstände sind in dem einen und zwar den wichtigsten Bestandteil des Zolltarifgesetzes [4] bildenden Zolltarif aufgeführt. Ihre Gruppierung ist dort nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten vorgenommen, während sie in den früheren Tarifen in alphabetischer Reihenfolge aufgezählt waren [5]). Die Zölle sind überwiegend Gewichtszölle, d. h. der Zollbetrag der zur Verzollung gelangenden Ware richtet sich nur nach ihrem Gewicht. Bei einer geringeren Anzahl von Waren findet Verzollung nach dem Raummaß und nach der Stückzahl statt; eigentliche Wertzölle sind erst durch die Reichsfinanzreform in Gestalt eines Wertzuschlages zu dem Gewichtszoll für Tabakblätter und Zigarren eingeführt. Maßgebend ist bei den Gewichts-

[1] Gesetz vom 15. Dezember 1890 (RGBl. S. 207).

[2] Über die sog. „Freibezirke" oder „Freigebiete" vgl. unten § 4.

[3] Die Zollanschlüsse beruhen auf Staatsverträgen.

[4] Das jetzt geltende vom 25. Dezember 1902 (RGBl. S. 303), hinsichtlich der durch die Reichsfinanzreform von 1909 mit höheren inländischen Verbrauchssteuern belegten Gegenstände und hinsichtlich des Kaffee- und Teezolls geändert durch die Finanzreformgesetze vom 15. Juli 1909. Die Vorschriften über die Tabakzölle und den Salzzoll befinden sich in den betreffenden Verbrauchssteuergesetzen.

[5] Eine alphabetische Aufführung unter Hinweis auf die Tarifnummer enthält das gemäß § 12 des — vom Reiche übernommenen — Vereinszollgesetzes vom 1. Juli 1869 zur richtigen Anwendung des Zolltarifs aufgestellte „Amtliche Warenverzeichnis".

zollen in der Regel das Reingewicht, das entweder durch Verwiegung festgestellt oder dadurch ermittelt wird, daß vom Rohgewicht, tarifmäßig in Prozenten hiervon, d. i. dem Gewicht einschließlich der Umschließungen, ein vom Bundesrat bestimmter sog. „Tarasatz" in Abzug gebracht wird. Die Zollsätze können durch vertragsmäßige Abmachungen mit andern Staaten für aus diesem stammende Waren herabgesetzt werden, diejenigen für Getreide aber nicht unter im Zolltarifgesetz festgelegte Mindestsätze; derartige vertragsmäßige Abmachungen unterliegen gemäß Art. 11 Abs. 3 der Verfassung der Genehmigung des Reichstages. Vom Zolle befreit sind neben Waren, die, an sich einem Gewichtszoll unterliegend, nur in ein gewisses Mindestgewicht nicht erreichender Menge eingeführt werden, namentlich solche, die nur vorübergehend in das Zollgebiet eingehen oder nach vorübergehender Abwesenheit wieder in dasselbe zurückkehren, wie Gegenstände des Veredelungsverkehrs[1], des Meß- und Marktverkehrs, Ausstellungsgegenstände, Muster, Retourwaren, leere Umschließungen u. a. m., ferner landwirtschaftliche Erzeugnisse von außerhalb der Zollgrenze belegenen, aber vom Inland aus bewirtschafteten Grundstücken, der auswärtige Fang inländischer Fischer, Anzugs-, Heirats- und Erbschaftsgut, Reisebedarf usw. Die Befreiungen sind teils gesetzlich festgelegt, teils dem Verordnungswege vorbehalten. Getreide kann insoweit zollfrei eingeführt werden, als der Einführende durch von der Zollbehörde ausgestellten „Einfuhrschein" die Ausfuhr einer gleichen Menge innerhalb einer vom Bundesrat zu bestimmenden kürzeren Vergangenheit nachweist; ähnliches gilt für die Einfuhr von Getreide in Mengen, die den laut Einfuhrschein ausgeführten Mehlmengen nach dem Ausbeuteverhältnis entsprechen. Zollschuldner ist derjenige, der zu der Zeit, wo der Zoll zu entrichten ist, Inhaber des zollpflichtigen Gegenstandes ist.

Unter den inneren Verbrauchssteuern wie überhaupt unter allen Reichssteuern nimmt die Brausteuer insofern eine Sonderstellung ein, als sie als Reichssteuer nach reichsgesetzlichen Normen nur innerhalb der sog. „norddeutschen Brausteuergemeinschaft", d. i. des innerhalb der Zollinie gelegenen Gebiets des deutschen Reiches mit Ausschluß von Bayern, Württemberg, Baden und Elsaß-Lothringen erhoben wird; in diesen Staaten ist sie Landessteuer; es nehmen daher diese Staaten auch an dem Ertrage der Reichsbrausteuer nicht teil, und es werden ihre Matrikularbeiträge entsprechend höher bemessen. Das früher hinsichtlich der Branntweinsteuer bestehende gleiche Verhältnis ist bereits durch das Branntweinsteuergesetz vom 24. Juni 1887 beseitigt. Die Zollausschlüsse bleiben auch außerhalb des Geltungsgebiets der meisten Verbrauchssteuergesetze, während Luxemburg sich hinsichtlich einzelner Verbrauchssteuern dem Reiche angeschlossen hat, hinsichtlich anderer nicht. Gemeinsam ist den Verbrauchssteuern, daß sie nicht beim Verbraucher, sondern beim Produzenten erhoben werden. Dagegen knüpfen sie noch an verschiedene Stadien der Produktion an, wenn auch die Entwicklung immer mehr dahin gegangen ist, die Steuern nach der fertigen Ware zu bemessen.

Die Salzsteuer[2] (Salzabgabe) beruht noch auf der Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes[3] und erfaßt das zum inländischen Verbrauche bestimmte Salz mit Ausnahme insbesondere des zu landwirtschaftlichen und gewerblichen Zwecken bestimmten. Zur Entrichtung der Steuer verpflichtet ist der Hersteller und die Steuer zu entrichten, sobald das Salz in den freien Verkehr tritt.

Für die Besteuerung des Tabakkonsums ist, da im Inlande nur geringere Tabaksorten wachsen, von besonderer Wichtigkeit die Zollbelastung, die durch das Tabaksteuergesetz vom 15. Juli 1909[3] neu geregelt ist, indem der Gewichtszoll mit einem Wertzuschlag von 40 v. H. des Wertes verbunden ist. Die Steuer von dem inländischen Tabak wird nach dem Gewicht der Tabakblätter in gegorenem (fermentierten) oder getrocknetem, verarbeitungsreifem Zustand erhoben und beträgt für den Doppelzentner 57, für Zigarettentabak mit Rücksicht auf die besondere Zigarettensteuer 45 Mark. Soweit der Bundesrat Ausnahmen von dem gesetzlichen Verbote der Verwendung von Tabaksurrogaten zuläßt, unterliegen auch diese Ersatzstoffe nach näherer Bestimmung des Bundesrats der Steuer. Für ganz kleine Tabakpflanzungen, von weniger als 4 Ar, ist die bis 1879 allgemein geltende Form der Flächensteuer, 5,7 Pfennig

[1] Es sind das Waren, welche zum Zweck ihrer Verarbeitung, Vervollkommnung oder Reparatur mit der Bestimmung zur Wiederausfuhr eingehen.
[2] Gesetz vom 12. Oktober 1867 (BGBl. S. 41).
[3] RGBl. S. 793.

für den Quadratmeter, beibehalten. Der Gewichtssteuer werden vier Fünftel des durch amtliche Verwiegung nach der Trocknung, aber vor Beginn der Fermentation ermittelten Gewichts zugrunde gelegt. Steuerpflichtig ist regelmäßig der Tabakpflanzer; doch tritt die Zahlungspflicht bei der Gewichtssteuer erst bei der erstmaligen Veräußerung, spätestens aber an dem auf das Erntejahr folgenden 15. Juli ein und geht bei der erstmaligen Veräußerung mit der Maßgabe auf den Käufer über, daß Käufer und Verkäufer solange solidarisch haften, bis letzterer von der Steuerbehörde von der Solidarhaft entbunden wird. Die Flächensteuer ist vom Inhaber des Grundstücks bis zu dem auf die Ernte folgenden 15. Juli, bei Beträgen bis 10 Mark bis zum 1. Oktober des Erntejahres zu entrichten. Befreiung von der Steuer tritt für zur Ausfuhr bestimmten und unter gewissen Bedingungen für vernichteten, verdorbenen und zum menschlichen Genuß unbrauchbar gemachten Tabak ein, endlich für ganz kleine Tabakpflanzungen in botanischen und Ziergärten.

Teils als Sondersteuer neben der Tabaksteuer, teils als Ersatz des Wertzollzuschlags besteht seit 1906 [1] die 1909 [2] erhöhte Zigarettensteuer. Mit Rücksicht auf diese letztere Eigenschaft sind ihr auch eingeführte Erzeugnisse unterworfen, und da die Zigaretten in großem Umfang von den Rauchern selbst erst fertiggestellt werden, war es notwendig, nicht bloß die fertige Zigarette, sondern entweder das Herstellungsmaterial, Tabak und Hülle, oder beides, Material und Fabrikat zum Gegenstand der Besteuerung zu machen. Die Reichsgesetzgebung hat sich für den letztern Weg entschieden: es sind steuerpflichtig Zigaretten, Zigarettentabak und Zigarettenpapier; außerdem kann der Bundesrat zigarettenähnliche Tabakerzeugnisse für steuerpflichtig erklären. Der Steuerpflicht ist vom Erzeuger vor Entfernung aus der Erzeugungsstätte, bei eingeführten Erzeugnissen vom Bezieher bei der Zollabfertigung zu genügen. Die Steuer für Zigaretten und Zigarettentabak ist eine progressive Wertsteuer, die für Zigaretten in sechs Stufen bis auf etwa 21,4, für Zigarettentabak in fünf Stufen bis auf 23½ v. H. des Kleinverkaufspreises, d. h. des Warenpreises einschließlich der Steuer, steigt. Für Zigarettenpapier beträgt die Steuer 1 Mark für 1000 Zigarettenhüllen. Als Zigarettentabak gilt aller feingeschnittene — die Grenze des Feinschnitts bestimmt der Bundesrat — Tabak im Preise von mehr als 3,5 Mark für ein Kilo. Befreit sind die vom Bundesrat zu bezeichnenden Tabake, die nachweislich zur Herstellung von Zigaretten nicht verwendet werden, und zur gewerblichen Verarbeitung bestimmtes Zigarettenpapier.

Eine gewisse Verwandtschaft in der Gestaltung mit der Zigarettensteuer weist die Schaumweinsteuer [3] von dem zum Verbrauch im Inland bestimmten Schaumwein, welcher nicht der Verzollung unterlegen hat, insofern auf, als auch sie außer für Obst- und Beerenwein, also für Traubenwein und schaumweinähnliche Getränke — welche Getränke als solche der letztern Art anzusehen sind, bestimmt der Bundesrat — eine progressive Wertsteuer ist: sie beträgt bei einem Preise der Flasche bis 4 Mark 1 Mark, von mehr als 4 bis 5 Mark 2 Mark und von mehr als 5 Mark 3 Mark für die Flasche, dagegen für Fruchtweine ohne Rücksicht auf den Preis 10 Pf. für die Flasche. Sie ist vom Hersteller zu entrichten, bevor der fertige Schaumwein die Erzeugungsstätte verläßt oder innerhalb ihrer getrunken wird. Befreit ist der ausgeführte, der als Probe abgegebene und der vom Empfänger dem Hersteller als unbrauchbar zur Verfügung gestellte Schaumwein.

Auch die Branntweinsteuer [4] ist heute als Ergebnis einer langen, durch vielfache Änderungen der Gesetzgebung gekennzeichneten und durch die kollidierenden Interessen der Reichsfinanzen und der Landwirtschaft, für die auf leichteren Böden die Spiritusbrennerei ein unentbehrliches Nebengewerbe bildet, erschwerten Entwicklung zu einer Fabrikatsteuer auf die hergestellte Alkoholmenge gestaltet. Es unterliegt ihr der im deutschen Zollinland hergestellte Branntwein. Die Steuer zerfällt in die „Verbrauchsabgabe" und in die „Betriebsauflage". Die Verbrauchsabgabe ist von allem derartigen Branntwein mit Ausnahme ins-

[1] Gesetz vom 3. Juni 1906 (RGBl. S. 631).
[2] Gesetz wegen Änderung des Tabaksteuergesetzes vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 705).
[3] Gesetz vom 9. Mai 1902 (RGBl. S. 155), geändert durch Gesetz vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 714).
[4] Gesetz vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 661), abgeändert durch Gesetz, betr. Beseitigung des Branntweinkontingents, vom 14. Juni 1912 (RGBl. S. 378).

besondere des ausgeführten und des zu gewerblichen Zwecken verwendeten, durch „Vergällung" („Denaturierung") zum menschlichen Genuß unbrauchbar gemachten, zu entrichten, und zwar sobald der Branntwein in den freien Verkehr tritt, und von demjenigen, der ihn zur freien Verfügung erhält. Die Betriebsauflage ist nach der Höhe der Gesamtproduktion progressiv gestaltet und von dem Brennereibesitzer zu entrichten, sobald die abgabepflichtige Alkoholmenge festgestellt ist. Die Verbrauchsabgabe beträgt 1,25 Mk., in Bayern, Württemberg und Baden für gewerbliche Brennereien nur 1,20 und für andere Brennereien 1,1175 Mk. für das Liter absoluten Alkohols. Für kleine Brennereien, d. i. solche mit einer Jahreserzeugung, in Süddeutschland einem Kontingente, bis zu 300 Hektoliter treten degressiv abgestufte Ermäßigungen, im Höchstsatze von 0,09, in Süddeutschland von 0,11 Mark ein, an denen aber außerhalb der drei süddeutschen Staaten und Hohenzollerns nur landwirtschaftliche, Obst- und gewerbliche Getreidebrennereien ohne Hefenerzeugung teilhaben. Das Kontingent der süddeutschen Staaten wird von zehn zu zehn Jahren periodisch nach dem durchschnittlichen Inlandsverbrauch der jeweils letzten drei Jahre und der Bevölkerungsziffer dieser Staaten festgestellt[1] und diesen zur Unterverteilung auf die Brennerien überwiesen. Die näheren Bestimmungen trifft der Bundesrat.

Die Betriebsauflage soll durch Verwendung ihres Aufkommens zu Vergütungen für vergällten und ausgeführten Branntwein zur Förderung des Brennereigewerbes und durch ihre progressive Gestaltung dem Schutze der kleineren und mittleren Brennereien gegen eine übermächtige Konkurrenz der Großbetriebe dienen. Sie ist eine allgemeine, die grundsätzlich von allen Brennereien, aber, wie erwähnt, in mit der Erzeugung, von 4 bis 14 Mk. für den Hektoliter, steigenden Sätzen, erhoben wird, und eine verschieden bemessene besondere für gewisse Betriebsarten, für den Sommerbrand landwirtschaftlicher Brennereien, d. h. deren Betrieb zwischen Mitte Juni und Mitte September, und für alle gewerblichen Brennereien. Für den sog. „Überbrand" wird die allgemeine und besondere Betriebsauflage um die Hälfte erhöht. Dieser Überbrand ist die den „Durchschnittsbrand" übersteigende Erzeugung, der Durchschnittsbrand die von vor dem 1. Oktober 1907 betriebsfähig hergerichteten Brennereien in den Betriebsjahren 1902/3 bis 1906/7 bei gewerblichen, 1897/8 bis 1906/7 bei landwirtschaftlicher unter Weglassung der höchsten und geringsten Jahresziffer durchschnittlich erzeugte Alkoholmenge mit gewissen Kürzungen und Modifikationen. Bei den nach dem 30. September 1907 betriebsfähig gewordenen Brennereien wird der Durchschnittsbrand nach dem Umfang der Betriebseinrichtungen, dem wirtschaftlichen Bedürfnis, bei landwirtschaftlichen Brennereien unter Berücksichtigung der landwirtschaftlich genutzten Fläche und der gesamten wirtschaftlichen Verhältnisse sowie unter Vergleichung mit dem Betriebsumfang anderer Brennereien festgesetzt, aber auf nicht mehr als 40 000 Liter für landwirtschaftliche und 6000 für Obstbrennereien. Gänzlich befreit von der Betriebsauflage sind gewisse Kleinbrennereien, während mittlere Brennereien und landwirtschaftliche Genossenschaftsbrennereien unter bestimmten Voraussetzungen Ermäßigungen genießen. Der gesamte Überbrand und ein vom Bundesrat alljährlich festzusetzender Mindestteil des Durchschnittsbrandes muß vergällt oder ausgeführt werden. Da derjenige vergällte Branntwein, der zu Essig verwendet wird, an den aus der Betriebsauflage gewährten Vergütungen nicht teilnimmt und auch der in sog. „Essigbrennereien" aus Malz gewonnene Essig nach dem Brausteuergesetz mit drei Achtel der Brausteuer belastet wird, so ist durch das Branntweinsteuergesetz für den andernfalls ungebührlich begünstigten Holzessig eine besondere Steuer vorgesehen, die Essigsäureverbrauchsabgabe, welche die aus Holzessig oder essigsauren Salzen gewonnene Essigsäure trifft und 0,30 Mk. für das Kilogramm beträgt.

Im Gegensatz zur Branntweinsteuer ist die Brausteuer[2] auch heute noch, und zwar sowohl nach dem Reichsgesetz in der Brausteuergemeinschaft, als auch nach den Landesgesetzen der süddeutschen Staaten, Materialsteuer: sie wird in der Brausteuergemeinschaft von dem zur Bierbereitung verwendeten Malze und Zucker erhoben; um diesen Maßstab zu einem einigermaßen zutreffenden für das Produkt, das ja im Ergebnis besteuert werden soll, zu machen, ist die Verwendung anderer als der vom Gesetz zugelassenen Stoffe, nämlich Malz, Hopfen, Hefe,

[1] Bis 1918 verbleibt es bei dem nach dem früheren Gesetz festgestellten Kontingent.
[2] Gesetz vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 773).

Wasser und für obergärige Biere Zucker, zur Bierbereitung verboten und dürfen Getränke, zu denen andere Stoffe verwendet sind, unter der Bezeichnung „Bier" nicht in den Verkehr gebracht werden. Von dem zur Bereitung bierähnlicher Getränke verwendeten Malz und Zucker kann die Steuer nach Bestimmung des Bundesrats erhoben werden. Steuerpflichtig ist selbstredend der Brauer; die Steuerpflicht tritt ein, sobald er die Absicht der Verwendung der Steuerbehörde angezeigt hat oder nach dem Gesetz hätte anzeigen müssen oder sie bei Erhebung in Form der Vermahlungssteuer (vgl. unten § 4) durch Verbringen des Malzes auf die Malzsteuermühle bekundet hat. Doch ist für Braustoffe, die demnächst den Zweck, zur Herstellung verbrauchsfähigen Bieres zu dienen, nicht erfüllt haben, die Steuer zu erlassen bzw. zu erstatten, und für ausgeführtes Bier wird eine der Steuer für die verwendeten Braustoffe etwa entsprechende Vergütung gewährt. Die Steuersätze sind zu dem Zweck der Schonung kleinerer Brauereien „gestaffelt": für die ersten 250 Doppelzentner beträgt die Steuer für den Doppelzentner 14, für die folgenden 1250 15 u. s. f. bis 20 Mk. für die 5000 Doppelzentner übersteigende Gewichtsmenge des Jahresverbrauchs an Gerstenmalz; das Gewicht von Weizenmalz und Zucker wird in bestimmtem Verhältnis in solches von Gerstenmalz umgerechnet. Für neue Brauereien tritt bis 1918 eine Erhöhung, für seit 1908 bestehende Klein- und für obergärige Brauereien treten Ermäßigungen ein.

Anders wie die Braustеuer und in gewisser Hinsicht ähnlich wie die Branntweinsteuer hat sich die letzte der älteren Verbrauchssteuern, die Zuckersteuer[1], aus einer Rohmaterial- (Rüben-) zu einer Fabrikatsteuer entwickelt: steuerpflichtig ist der im Inland aus Rüben oder Produkten, welche aus im Inland bearbeiteten Rüben herstammen, gewonnene feste und flüssige Zucker mit Ausnahme des ausgeführten; nach näherer Bestimmung des Bundesrats kann Steuerfreiheit gewährt werden für den zu ausgeführten Fabrikaten, zur Viehfütterung oder zu andern Fabrikaten als Verzehrungsgegenständen verwendeten Zucker. Die Steuer ist fällig beim Eintritt des Zuckers in den freien Verkehr und geschuldet vom Fabrikanten. Sie beträgt für den Doppelzentner 14 Mk., wird jedoch 6 Monate nach Inkrafttreten eines dem Reichstag bis zum 30. April 1913 vorzulegenden allgemeinen Besitzsteuergesetzes, spätestens aber am 1. Oktober 1916 auf 10 Mk. ermäßigt[2]; Zuckerabläufe und Rübensäfte können vom Bundesrat der vollen oder einer ermäßigten Steuer unterworfen werden.

Von den erst 1909 neu geschaffenen Verbrauchssteuern ist die Leuchtmittelsteuer aus der von den verbündeten Regierungen vorgeschlagenen Elektrizitäts- und Gassteuer, die Zündwarensteuer aus der Initiative des Reichstages hervorgegangen. Die Leuchtmittelsteuer[3] will auf dem Umwege einer Besteuerung der elektrischen Glühlampen und Brenner, der Glühkörper für Gas-, Spiritus-, Petroleum- und ähnliche Glühlampen, der Brennstifte für elektrische Bogenlampen und anderer elektrischer Lampen den Verbrauch an elektrischem Licht und an durch Verwendung von Glühlampen mit ihm konkurrenzfähig gemachten Gas und sonstigen Leuchtstoffen treffen. Der Maßstab der Steuer ist für die einzelnen Arten der steuerpflichtigen Gegenstände verschieden, die Lichtstärke (Wattverbrauch), die Stückzahl oder das Gewicht. Es unterliegen ihr nur die zum Verbrauch im Inland bestimmten, im Inland hergestellten Gegenstände. Die Steuer ist vom Hersteller zu entrichten, bevor die Gegenstände die Herstellungsstätte verlassen. Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Bundesrat die Steuer erlassen oder erstatten.

Der Zündwarensteuer[4] sind die im Inlande hergestellten, zum Inlandsverbrauch bestimmten Zündhölzer, Zündspänchen, Zündstäbchen aus Stroh oder Pappe und Zündkerzchen unterworfen, bevor sie in den freien Inlandsverkehr übergehen. Steuerpflichtig ist der Hersteller. Die Steuer bemißt sich nach der Stückzahl mit der Maßgabe, daß sie nach dem Inhalt der Behältnisse, je nachdem dieser gewisse Stückzahlen übersteigt, in mehreren Stufen erhoben

[1] Gesetz vom 27. Mai 1896 (RGBl. S. 117), abgeändert durch Gesetze vom 6. Januar 1903 (a. a. O. S. 1), 19. Februar 1908 (a. a. O. S. 271) und 15. Juli 1909, betr. Änderungen im Finanzwesen, Art. V.

[2] Gesetz über die Deckung der Kosten der Verstärkung von Heer und Flotte, vom 14. Juli 1912 (RGBl. S. 393).

[3] Gesetz vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 880).

[4] Gesetz vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 814).

wird; für die eher einem Luxusverbrauch dienenden und einen höheren Preis habenden Zündkerzchen sind die Steuersätze erheblich höher als für die andern steuerpflichtigen Zündwaren.

Zu den Verbrauchssteuern gehört schließlich, wie schon erwähnt, seinem Wesen nach auch der Spielkartenstempel[1], während er seiner Form nach zu den Reichsstempelabgaben überleitet. Denn die Erhebung erfolgt durch Abstempelung einer bestimmten Karte jedes einzelnen Spieles seitens der Steuerbehörde gegen Entrichtung einer Steuer von 30 Pf., wenn das Spiel nicht mehr als 36, von 50 Pfennig, wenn es mehr Blätter enthält. Steuerpflichtig ist derjenige, der die Karten herstellt oder aus dem Auslande einführt. Ausgeführte Karten unterliegen der Steuer nicht, und für in der Fabrik zum Gebrauch untauglich werdende abgestempelte Spiele kann Erlaß oder Ersatz der Steuer gewährt werden.

Den reinen Typus der Stempelsteuer als einer Besteuerung des rechtsgeschäftlichen Verkehrs durch die Verpflichtung, für Privaturkunden Stempelzeichen welche von einer Amtsstelle des steuerberechtigten Gemeinwesens gegen Entrichtung des Steuerbetrages zu entnehmen sind, zu verwenden, ohne daß für das Zustandekommen der Urkunde oder des beurkundeten Geschäfts die Dienste von Organen des Gemeinwesens in Anspruch genommen werden, zeigt in Wesen und Form die Wechselstempelabgabe[2]. Es unterliegen ihr gezogene und eigene Wechsel, indossable Verpflichtungsscheine und indossable oder auf den Inhaber lautende oder an den Inhaber zahlbare Anweisungen über Zahlungen von Geld. Befreit bleiben die vom Ausland auf das Ausland gezogenen und die im Ausland ausgestellten eigenen Wechsel, wenn sie nur dort zahlbar sind, ferner vom Inland auf das Ausland gezogene, nur dort und zwar auf Sicht oder spätestens innerhalb 10 Tagen nach der Ausstellung zahlbare Wechsel, sofern sie vom Aussteller direkt in das Ausland versendet werden, Schecks und statt Barzahlung dienende, auf Sicht zahlbare Platzanweisungen. Der Steuersatz beträgt in gewissen Abstufungen ½ v. H.; bei einer Verfallzeit von mehr als 3 Monaten ist er für die nächsten 9 Monate und für jede ferneren 6 Monate nochmals zu entrichten. Die Steuer wird grundsätzlich fällig, bevor die Urkunde in den inländischen Verkehr tritt, und es haften für sie sämtliche Personen, die an dem Umlauf teilgenommen haben.

Im Gegensatz zu diesem reinen Stempelcharakter des Wechselstempels sind in dem Reichsstempelgesetz[3] nach Wesen wie Form sehr verschiedene Steuern zusammengefaßt. Zu der ursprünglichen[4] Steuer auf Aktien, Renten- und Schuldverschreibungen, Schlußnoten und Rechnungen über Kauf- und Lieferungsgeschäfte im Effektenverkehr (daher die Bezeichnung „Börsensteuer") und Lotterielose sind nach und nach hinzugekommen diejenigen auf Reichsbankanteilscheine, Kuxe, Schiffsfrachturkunden, Eisenbahnfrachturkunden, Personenfahrkarten (sog. „Fahrkartensteuer"), Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge, Aufstellungen über die Vergütungen der Aufsichtsräte (sog. „Tantiemesteuer") und endlich 1909 auf Gewinnanteilscheine und Zinsbogen (sog. „Talonsteuer"), Schecks, Quittungen über Auszahlungen auf Bankguthaben sowie der Reichsstempel bei Grundstücksübertragungen. Befreit sind insbesondere die Renten- und Schuldverschreibungen samt Zinsscheinbogen des Reiches und der Bundesstaaten, Aktien und Gewinnanteilscheinbogen gemeinnütziger und gewisser Eisenbahnaktiengesellschaften, bei der Ausgabe der Wertpapiere mit diesen in Verkehr gesetzte Gewinnanteilschein- und Zinsbogen für keinen längeren Zeitraum als 10 Jahre, von der an die Stelle des Stempels auf Schlußscheine und Rechnungen getretenen Steuer auf das Kauf- und Anschaffungsgeschäft selbst solche Geschäfte über im Inland hergestellte Waren, über Reichs- und inländische Staatspapiere, Kontantgeschäfte und Auslosungsversicherungen, ferner Personenfahrkarten der niedrigsten Eisenbahnwagenklasse und unter einem Preise von 0,6 Mk., Militär-, Schüler- und Arbeiterfahrkarten, Kraftfahrzeuge des Reiches, der Bundesstaaten oder sonstiger Behörden sowie der gewerbsmäßigen Personenbeförderung dienende, der Postscheckverkehr und endlich von dem Stempel auf Grundstücksübertragungen u. a. namentlich solche unter Erbschaftsteilnehmern zum Zweck der Erbschaftsteilung, Überlassungsverträge zwischen Eltern und Kindern, das

[1] Gesetz vom 3. Juli 1878 (RGBl. S. 133).

[2] Gesetz vom 10. Juni 1869 (BGBl. S. 193), jetzige Fassung vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 825).

[3] Jetzige Fassung vom 15. Juli 1909 (RGBl. S. 833), hinsichtlich der Grundstücksübertragungen geändert durch das Zuwachssteuergesetz.

[4] Gesetz vom 1. Juli 1881 (RGBl. S. 185).

Einbringen von Nachlaßgegenständen in eine von den Erbschaftsteilnehmern gebildete Gesellschaft m. b. H. und die Rückgewähr der von einem Gesellschafter in eine Gesellschaft eingebrachten Vermögensgegenstände an ihn, seine Erben oder seine Ehefrau. Die Reichsstempelabgabe ist meist ein Wertstempel. Einem Fixstempel unterliegen die Kuxe, Genußscheine von Aktiengesellschaften, Schiffs- und Eisenbahnfrachturkunden sowie die Schecks und Quittungen über Auszahlungen aus Bankguthaben, während sich die Abgabe von Kraftfahrzeugen nach deren Art und Pferdestärke, für ausländische nach der Dauer des Aufenthalts im Inlande richtet. Der Wertstempel beträgt für Aktien, Anteilscheine, Renten- und Schuldverschreibungen ½ bis 5 v. H., für Gewinnanteilschein- und Zinsbogen 2 bis 10 vom Tausend, für Kauf- und sonstige Anschaffungsgeschäfte 0,2 bis 1 vom Tausend, für Lotterielose, denen Wetteinsätze gleichstehen, 20 und 25 v. H., für Fahrkarten 5 Pf. bis 8 Mk., für Vergütungen der Aufsichtsräte 8 v. H., für Grundstücksübertragungen ein Drittel v. H., jedoch bis 1914 mit einem Zuschlag in gleicher Höhe, der sich dann je nach dem Ertrage der Zuwachssteuer ermäßigt; gebundener Grundbesitz zahlt statt des Umsatzstempels eine jährliche Wertabgabe. Im allgemeinen sind bei den Wertstempeln ausländische Papiere mit höheren Sätzen als inländische belegt. Der wichtigste Fixstempel, die sog. Scheckſteuer, beträgt 0,1 Mk. Steuerpflichtig ist in der Regel derjenige, der das Papier ausstellt oder ausgibt, bei Kauf- und sonstigen Anschaffungsgeschäften der Vermittler, in Ermangelung eines solchen die Kontrahenten, bei Frachturkunden der Frachtführer, bei Fahrkarten die Eisenbahn- oder Dampfschiffsunternehmung, bei Kraftfahrzeugen der Eigentümer, bei Vergütungen der Vorstand der Gesellschaft, bei Schecks und Quittungen der Aussteller, bei Grundstücksübertragungen die Teilnehmer am Rechtsgeschäft oder Extrahenten der Urkunde, bei Fideikommissen der Fideikommißbesitzer.

Mit der Reichsstempelabgabe von Grundstücksübertragungen nahe verwandt ist das jüngste Glied des Reichssteuersystems, die Zuwachssteuer[1]: auch sie knüpft sich an den Übergang des Eigentums an inländischen Grundstücken und ihnen gleichstehenden Rechten. Aber sie bemißt sich nicht nach dem gesamten Preise oder Werte des Grundstücks, sondern nur nach dem „ohne Zutun des Eigentümers entstandenen Wertzuwachs." Den letztern stellt derjenige Betrag dar, um den der Veräußerungspreis, gekürzt um die Kosten der Veräußerung und in gewissem Umfange um die Zinsverluste am Erwerbspreise durch Ertragsausfälle, den Erwerbspreis, zuzüglich der Kosten des Erwerbes und der Verbesserungen sowie einzelner anderer Ausgaben, übersteigt; soweit Preise nicht vorliegen, tritt an ihre Stelle der Wert. Erwerb von Todes wegen, infolge von Gütergemeinschaft und Nachlaßteilung, durch Abkömmlinge von Aszendenten und einige andere Fälle des Eigentumswechsels bleiben steuerfrei, jedoch mit der Maßgabe, daß sie bei dem nächsten steuerpflichtigen Eigentumswechsel derart als nicht vorhanden angesehen werden, daß hinsichtlich des Erwerbspreises oder -wertes und der Berechnung der Besitzzeit bis auf den vorhergehenden Eigentumswechsel steuerpflichtiger Art zurückgegangen wird. Subjektive Steuerbefreiungen genießen Landesfürst und Landesfürstin, Reich, Belegenheitsstaat und -gemeinde und unter bestimmten Voraussetzungen Vereinigungen für innere Kolonisation, Arbeiteransiedlung, Grundentschuldung und Wohnungsfürsorge, endlich physische Personen mit Einkommen von nicht mehr als 2000 M. für nicht gewerbsmäßige Veräußerungen geringwertiger Grundstücke d. h. bebauter im Preise von nicht mehr als 20000 M. und unbebauter von nicht mehr als 5000 M. An Stelle des Eigentumswechsels wird bereits das obligatorische Rechtsgeschäft besteuert, wenn ersterer nicht binnen Jahresfrist dem letztern folgt. Die Steuer ist progressiv mit der prozentualen Höhe des Wertzuwachses, indem sie von 10 bis auf 30 v. H. des letztern steigt, dagegen degressiv mit zunehmender Dauer der Besitzzeit, indem sie sich für jedes Jahr derselben um 1 v. H. ihres Betrages vermindert. Die Entrichtung der Steuer liegt dem Veräußerer ob, bei dessen Unpfändbarkeit dem Erwerber, diesem aber nur bis auf 2 v. H. des Veräußerungspreises. Das Steueraufkommen fließt nur zur Hälfte dem Reiche zu, zu einem Zehntel dem Staate und zu vier Zehnteln den Gemeinden und Gemeindeverbänden[2].

Soweit alle diese Verkehrssteuern des Reiches das Ziel verfolgen, eine sich im Besitz von Vermögenswerten ausprägende Leistungsfähigkeit zu treffen, tun sie es doch nur auf Umwegen,

[1] Gesetz vom 14. Februar 1911 (RGBl. S. 33).
[2] Hinsichtlich Preußens vgl. aber unten Anm. 2 auf S. 18.

indem sie insbesondere sich an den Schuldner statt an den Gläubiger richten, an die Verwendung statt an den Besitz der Vermögenswerte oder nur an deren Vorhandensein ohne Rücksicht darauf, ob und inwieweit sie wirtschaftlich Reinvermögen des Steuerpflichtigen bilden, anknüpfen. Einen geraderen Weg, den geradesten, der ohne Kollision mit den Einkommen- und Vermögenssteuern der Einzelstaaten gangbar ist, geht die Erbschaftssteuer[1], deren Gegenstand der — im Gesetz umgrenzte — Erwerb von Todes wegen und durch Schenkung unter Lebenden nach dem Betrage, um den der Erwerber bereichert wird, bildet. Indem sie aber die Anfälle an Abkömmlinge und Ehegatten freiläßt, bleibt die Hauptmasse der Erbanfälle und Schenkungen und damit der Vermögen unbesteuert. Weitere Befreiungen genießen in beschränktem Umfang Anfälle an andere nähere Verwandte und Verschwägerte und an Personen, die im Dienst- und Arbeitsverhältnis zu dem Zuwendenden standen, ferner alle Anfälle von nicht mehr als 500 Mk. und an den Landesfürsten und die Landesfürstin, Ermäßigungen insbesondere solche an Kirchen, Stiftungen und zu wohltätigen und gemeinnützigen Zwecken, und endlich treten, soweit der Anfall in land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken besteht, Begünstigungen insofern ein, als er nicht, wie sonstige Anfälle, nach dem gemeinen, sondern nach dem durch Kapitalisierung zu 4 Prozent, also mit 25, gefundenen Ertragswert zu versteuern ist, ein Viertel hiervon aber noch steuerfrei bleibt und überdies bei wiederholten Vererbungen innerhalb bestimmter kürzerer Zeiträume an Eltern, Geschwister und Geschwisterkinder die Steuer ganz oder teilweise unerhoben bleibt. Die Steuer besteht in einem einmal mit der Entfernung des Verwandtschaftsgrades und sodann mit dem Werte des Erwerbes steigenden Prozentsatze desselben, und zwar geht die Progression nach dem Verwandtschaftsgrade von 4 bis auf 10 — bei Anfällen an Personen, die ferner wie Geschwister der Eltern und Verschwägerte im zweiten Grade der Seitenlinie stehen — vom Hundert und die Steigerung nach dem Werte des Anfalls bis auf das zweieinhalbfache jener Prozentsätze, bei Werten von mehr als 1 000 000 Mark.

§ 4. Das formelle Reichssteuerrecht. Einzelvorgänge im Wirtschafts- und Rechtsverkehr entziehen sich der äußern Wahrnehmung weit leichter als das Vorhandensein von Einzelwirtschaften und deren Entwicklung im Laufe einer Zeitperiode. Steuern, welche, wie die Reichssteuern, an solche Einzelvorgänge anknüpfen, bedürfen daher eines umfassenderen Kontrollapparats als die das Gesamtergebnis einer Wirtschaftsperiode erfassenden Einkommen-, Ertrags- und Vermögenssteuern. Andererseits erfordert es neben andern Rücksichten das heute so vielgestaltige, schnell pulsierende Wirtschaftsleben, daß es so wenig wie irgend möglich durch diesen Kontrollapparat gestört wird. Der Umstand, daß bei den Zöllen und Verbrauchs-, zum Teil auch bei den Verkehrssteuern der Steuerzahler nach der Absicht des Gesetzgebers nicht auch der endgültige Steuerträger sein, er vielmehr die Steuer abwälzen soll, läßt es geboten erscheinen, den Zeitraum zwischen der Steuerzahlung und der Möglichkeit der Überwälzung, für den also der Steuerzahler die Steuer vorzulegen hat, möglichst abzukürzen, und Zeitpunkt und Modalitäten der Steuerzahlung müssen auf die verschiedene Liquidität der Vermögenswerte, aus denen sie zu leisten ist, Rücksicht nehmen. So sind die reichsgesetzlichen Vorschriften über das formelle Steuerrecht zu, bei den einzelnen Steuern natürlich sehr verschiedenartigen, äußerst komplizierten Gebilden gestaltet, in denen sich zurechtzufinden für den Nichttechniker nicht leicht ist, und von denen hier nur die alleräußersten Grundrisse erwähnt werden können.

Der Sicherung der Verzollung[2] der eingeführten Waren dienen insbesondere die regelmäßige Beschränkung der Einfuhr auf bestimmte Wege, die „Zollstraßen", und auf die Tageszeit, die Bewachung der Zollgrenzen, besondere Verkehrsbeschränkungen und erweiterte Befugnisse der Zollschutzbeamten in dem sog. Grenz- oder Grenzzollbezirk, d. i. einem, in der Regel höchstens 15 Kilometer breiten, zwischen der Zoll- und sog. „Binnenlinie" liegenden Streifen des Zollgebiets, sowie die Verpflichtung des Warenführers, die eingeführten Waren dem Grenzzollamt zuzuführen und zu deklarieren. Die Verzollung erfolgt nicht immer bei dem Grenzzollamt, sondern kann unter Kontrolle durch Begleitschein unter Zollverschluß

[1] Gesetz vom 3. Juni 1906 (RGBl. S. 654).

[2] Das formelle Zollrecht ist insbesondere in dem Vereinszollgesetz vom 1. Juli 1869 (BGBl. S. 313) enthalten.

oder zollamtlicher Begleitung oder ausnahmsweise ohne diese letztern Sicherungsmaßregeln einem Binnenzollamt überwiesen werden. Um ohne Gefährdung des Zollinteresses den Importeuren den Zoll bis zum Absatz der Waren stunden oder von der Verzollung bei der Einfuhr und der Rückerstattung des Zolles bei der Wiederausfuhr absehen zu können, bestehen die verschiedenen Arten der zollfreien Niederlagen — öffentliche und unter Zollkontrolle stehende Privatläger —, in welche die Waren, in die sog. „allgemeinen" bis zur Dauer von 5 Jahren, in die „beschränkten" bis auf 6 Monate, gegen Lagergeld und Niederlageschein unverzollt niedergelegt werden können; eine besondere Art der öffentlichen Niederlagen sind die in einigen Seehäfen bestehenden „Freibezirke" („Freigebiete"), die zollgesetzlich als Ausland behandelt werden und sich nur wenig, z. B. dadurch, daß in ihnen Industrie- und Kleinhandelsbetriebe und Wohnungen ausgeschlossen sind, von den Freihäfen unterscheiden.

Der Bewachung der Zollgrenze, der örtlichen und zeitlichen Beschränkung der Einfuhr und den Kontrollen im Grenzbezirk entsprechen bei den innern Verbrauchssteuern je nach der Art der Herstellung und nach der Konstruktion der Steuer verschieden gestaltete Systeme der Überwachung durch Anmeldepflicht für die Betriebsstätten — bei der Tabaksteuer der mit Tabak bebauten Flächen —, einzelnen Betriebsräume, Betriebseinrichtungen und Betriebsvorgänge, Vorschriften über Einrichtung der Betriebsstätten, amtliche Prüfung und Vermessung einzelner Betriebsgeräte, Beschränkung der Betriebsvorgänge auf bestimmte Zeiten, Abschluß und ständige amtliche Überwachung oder Revisionen der Betriebsstätten, Buchführungszwang, dem Zugriff des Herstellers oder Dritter entzogene Ableitung des Produkts von dem unter amtlichem Verschluß stehenden Fabrikationsapparat in ebensolche Gefäße und Räume oder Einlagerung des Produkts ausschließlich in solche oder doch nur in der Steuerbehörde angemeldete Räume u. a. m. Allerdings sind für manche der durch die Steuergesetze angeordneten Fabrikations- oder Verkehrsbeschränkungen neben oder sogar vor steuertechnischen oder steuerfiskalischen auch andere Gesichtspunkte maßgebend, so bei der Branntweinsteuer für das Verbot, der Verwendung von Methylalkohol zur Herstellung von Nahrungs-, Genuß-, kosmetischen Mitteln und dgl., des Verkehrs mit Gemischen von Branntwein- und Bierhefe, für das Verbot, als „Kornbranntwein" andern als ausschließlich aus Getreide, als „Kirsch- oder Zwetschenwasser" andern als ausschließlich aus Kirschen oder Zwetschen hergestellten Branntwein zu bezeichnen.

Eine ununterbrochene Überwachung und ein Abschluß der Betriebsstätte findet insbesondere bei Salzwerken und Zuckerfabriken statt, ein amtlicher Verschluß der einzelnen Betriebsgeräte und der Sammelgefäße bei den Branntweinbrennereien, soweit sie nicht sog. Abfindungsbrennereien sind, d. h. solche — kleine — Brennereien, bei denen die Steuer nach einer nach der Leistungsfähigkeit der Brennvorrichtung geschätzten Erzeugung im voraus festgesetzt wird.

Von diesen Abfindungsbrennereien abgesehen, erfolgt bei der Branntwein-, Salz-, Zucker-, Leuchtmittel- und Zündwarensteuer die Ermittlung der Steuerschuldigkeit durch amtliche Abfertigung, d. i. Freigabe der Erzeugnisse für den freien Verkehr; hierfür ist bei den beiden letztgenannten Steuern angeordnet, daß die Waren nur in vorgeschriebener Verpackung in Verkehr gebracht werden dürfen. Bei der Brausteuer wird in größeren Brauereien das Gewicht des steuerpflichtigen Malzschrots auf selbsttätigen Verwiegungsvorrichtungen, über die es gehen muß, ehe es zur Malzsteuermühle gelangen kann, festgestellt („Vermahlungssteuer"); für die sonstigen zulässigen steuerpflichtigen Rohstoffe und in kleineren Brauereien findet Abfindung nach dem voraussichtlichen Jahresverbrauch statt oder Versteuerung auf Brauanzeige, d. h. der Brauer hat vor jedem Braukt die zu verwendende Menge von Braustoffen anzuzeigen, und die Innehaltung der Brauanzeige wird amtlich kontrolliert. Bei der Tabaksteuer erfolgt amtliche Verwiegung nach der Trocknung und vor der Fermentation, nachdem zuvor vor Beginn der Ernte die Blätterzahl oder Gewichtsmenge festgestellt ist, die mindestens, soweit ihr Abgang nicht dargetan ist, zur Verwiegung gestellt werden muß. Die Schaumwein- und die Zigarettensteuer wird durch Anbringung von Steuerzeichen, die der Steuerpflichtige zu lösen hat, an den Flaschen bzw. Verpackungen entrichtet; zu diesem Zweck ist vorgeschrieben, daß die zigarettensteuerpflichtigen Erzeugnisse vom Hersteller oder Großhändler nur in verschlossenen Packungen

abgegeben werden dürfen. Um die Erfüllung der Steuerpflicht zu sichern, ist die Steuerbehörde weiter berechtigt, auch beim Zwischenhändler zu kontrollieren, ob nur versteuerte, dem Verpackungszwang oder der Versteuerung durch Steuerzeichen unterliegende verbrauchssteuerpflichtige Erzeugnisse zum Verkauf gelangen. Ähnliche Vorschriften wie für die eigentlichen Verbrauchssteuern sind hinsichtlich Kontrolle und Revision der Fabriken und Beaufsichtigung des Verkehrs auch für den Spielkartenstempel getroffen; hier ist sogar die Einrichtung von Fabriken an Orten, wo sich zur Überwachung geeignete Zoll- oder Steuerbehörden nicht befinden, untersagt, und es besteht auch für alle Polizeibehörden eine Anzeigepflicht für Vorhandensein nicht abgestempelter Spiele. Eine Aussetzung der Versteuerung trotz Entfernung der Waren von der Erzeugungsstätte bei Lagerung in steuerfreien Niederlagen ist analog wie bei den Zöllen auch bei Salz, Branntwein, Tabak, Zucker und Zündwaren nachgelassen und kann für Leuchtmittel zugelassen werden. Verschieden hiervon ist die bei Zöllen, Verbrauchssteuern und teilweise auch bei der Reichsstempelabgabe und der Erbschaftssteuer, teils gegen, teils ohne Sicherheitsleistung, zugelassene Stundung bereits festgesetzter Zoll- und Steuerbeträge.

In einer bestimmten oder wahlweise in einer der drei Formen der Stempelsteuer, Niederschrift der Urkunde auf amtlichen Vordrucken, Bekleben mit Stempelmarken oder Versehung der Urkunde mit einem amtlichen Stempelabdruck gegen Entrichtung der Abgabe, erfolgt die Versteuerung bei der Wechselstempelsteuer und den Reichsstempelabgaben auf Wertpapiere, einschließlich der Gewinnanteilschein- und Zinsbogen, auf Kauf- und Lieferungsgeschäfte, über welche deshalb Schlußnoten auszustellen sind, Frachturkunden, Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge, Vergütungen der Aufsichtsräte, Schecks, Quittungen und Wettausweise sowie, der Regel nach, bei Grundstücksübertragungen, während die Steuer auf Lotterielose und Fahrkarten in der Regel ohne Abstempelung in einer Summe auf Grund beizubringender Nachweise über Zahl und Preis der Lose und Karten, und zwar bei Fahrkarten und Staatslotterien nach Maßgabe des tatsächlichen Absatzes, bei Privatlotterien nach der planmäßigen Losezahl im voraus, zu entrichten ist. Die Grundlage der Erbschafts- und der Zuwachssteuer bilden Steuererklärungen der Steuerpflichtigen, kontrolliert durch Anzeige- und Auskunftsverpflichtungen der mit Beurkundung der Todesfälle und Besitzwechsel befaßten Behörden und Beamten; auf Grund des dergestalt beschafften Materials erläßt die Steuerbehörde, gegebenenfalls nach weiteren Verhandlungen mit den Steuerpflichtigen den die Steuerfestsetzung enthaltenden „Steuerbescheid".

Für die Anfechtung der Aussprüche der Zoll- und Steuerbehörde über die Abgabepflicht und die Höhe der Abgabe ist, außer bei der Zuwachssteuer, die Anrufung der ordentlichen Gerichte gegeben; nur bei der Zuwachssteuer findet mangels anderweiter Regelung durch den Einzelstaat, sei es neben der Zulässigkeit, sei es unter Ausschluß eines Beschwerdeverfahrens, das Verwaltungsstreitverfahren statt (vgl. unten).

Die weitgehenden Verpflichtungen der Abgabepflichtigen würden leges imperfectae sein, wenn sie nicht durch Strafbestimmungen gesichert wären. Die Straftaten sind, abgesehen von dem Zollrecht, das noch eine dritte Gattung, die „Konterbande", d. i. die Zuwiderhandlung gegen Ein-, Aus- oder Durchfuhrverbote, kennt, doppelter Art, nämlich Hinterziehungen (Defraudationen, Defrauden), das sind Handlungen zu dem Zwecke, die Abgabe dem Reiche ganz oder teilweise vorzuenthalten, und bloße Ordnungswidrigkeiten ohne die Absicht der Hinterziehung. Was als Hinterziehung anzusehen oder ihr gleichzuachten ist, wird in den einzelnen Gesetzen näher bestimmt. Die Strafe der Hinterziehung besteht bei den Zöllen und Verbrauchssteuern in dem Vierfachen des Abgabebetrages, der hinterzogen ist oder dessen Hinterziehung beabsichtigt war, im ersten Rückfall in dem Achtfachen, beim ferneren Rückfall in Gefängnis bis zu 2, bei einzelnen Steuern bis zu 3 Jahren, in milder liegenden Fällen in Haft oder in Geldstrafe mindestens in doppelter Höhe derjenigen für den ersten Rückfall; nur in den aus älterer Zeit herrührenden Gesetzen über die Salzsteuer und den Spielkartenstempel sind lediglich Geldstrafen vorgesehen. Die Ordnungsstrafen sind lediglich Geldstrafen, die nur bei Unbeitreiblichkeit in Freiheitsstrafen bis zu höchstens 3 Monaten umgewandelt werden. Der Unternehmer haftet nach näherer Vorschrift der einzelnen Gesetze für die von seinen Angestellten verwirkten Geldstrafen. Hinterzogene Abgaben sind neben der Strafe zu entrichten. Bei Zollkonterbande und -defraudation sowie gegenüber nicht vorschrifts-

mäßig verpackten und mit Steuerzeichen versehenen Gegenständen der Schaumwein-, Zigaretten-, Leuchtmittel- und Zündwarensteuer und ungestempelten Spielkarten tritt neben der Strafe überdies Einziehung der Waren ein. Dem Wechselstempelsteuer-, dem Reichsstempel-, dem Erbschaftssteuer- und dem Zuwachssteuergesetz sind im Gegensatz zu den Zoll- und den meisten Verbrauchssteuergesetzen Freiheitsstrafen fremd, und es findet nach ihnen auch eine Umwandlung der Geldstrafen in solche nicht statt; abgesehen von dem Stempel auf Kauf- und Lieferungsgeschäfte, Frachturkunden und Fahrkarten, kennen jene Gesetze auch keine Strafschärfung für den Rückfall. Für die Festsetzung der Geld-, nicht auch der Freiheitsstrafen ist für das ganze Gebiet der Reichssteuern, einschließlich der Zölle ein Verwaltungsstrafverfahren bei den Zoll- und Steuerbehörden gegeben, dessen Regelung aber der Landesgesetzgebung überlassen ist. Ein Einschreiten der Staatsanwaltschaft oder des Gerichts vor Erlaß eines Strafbescheides der zuständigen Zoll- oder Steuerbehörde findet nur statt, wenn diese die Sache dorthin abgibt. Gegen den erlassenen Strafbescheid kann dagegen der Beschuldigte auf richterliche Entscheidung antragen [1].

Wenn hinsichtlich des Verwaltungsstrafverfahrens die nähere Regelung der Landesgesetzgebung überlassen ist, auch die Zwangsbeitreibung der Reichssteuern aller Art nach den für die Landesabgaben geltenden Vorschriften erfolgt, so steht dies damit im Einklang, daß überhaupt die gesamte Erhebung und Verwaltung der Zölle und Reichssteuern den Einzelstaaten überlassen ist, deren Verfahren nur gemäß Art. 36 der Reichsverfassung vom Kaiser durch den einzelstaatlichen Behörden beigeordnete Reichsbeamte — Reichsbevollmächtigte und Stationskontrolleure — überwacht wird. Die Einzelstaaten erhalten dafür Ersatz der Erhebungs- und Verwaltungskosten, den sie vorweg von dem an die Reichskasse abzuführenden Aufkommen in Abzug bringen, und der bei den Zöllen und der Salzsteuer auf Grund von Nachweisen der aufgewendeten Kosten festgestellt wird, im übrigen in festen Prozentsätzen von der Roheinnahme, meist 4,5 oder 2 v. H. besteht. Während aber die Verwaltung der übrigen Reichssteuern durch die Organe der einzelstaatlichen Steuerverwaltung erfolgt, ist die der Zuwachssteuer in Preußen und andern Bundesstaaten den Kommunalverwaltungen übertragen; es hängt das einerseits damit zusammen, daß ja, wie erwähnt, das Aufkommen zu 40 v. H. den Gemeinden und Gemeindeverbänden zufließt [2], andererseits damit, daß die Reichszuwachssteuer aus den kommunalen Wertzuwachssteuern hervorgegangen ist. Dem entspricht es auch, daß gegen die Heranziehung zu der Zuwachssteuer nicht, wie bei den übrigen Reichsabgaben allgemein der ordentliche Rechtsweg stattfindet, sondern das Verwaltungsstreitverfahren oder ein anderes von der Landesgesetzgebung geordnetes Verfahren vor den Verwaltungsgerichten, es sei denn, daß in dem betreffenden Staate ein Verwaltungsstreitverfahren nicht besteht oder es von der Landesgesetzgebung für die Zuwachssteuer ausgeschlossen wird.

§ 5. Sonstige Reichsabgaben. Die Zuständigkeit des Reiches auf den Gebieten der Verwaltung und Rechtspflege ist eine gegenüber derjenigen der Einzelstaaten begrenzte, und auch wo das Reich die allgemeinen Normen aufstellt, überläßt es zum großen, ja größten Teil deren Anwendung im Einzelfall den Einzelstaaten und ihren Organen. Insbesondere gilt dies von demjenigen Gebiet der Betätigung der Staatshoheit, auf dem die Entgeltlichkeit der Staatshoheitsakte die weiteste Anwendung findet und die Gebühren daher eine finanziell sehr bedeutsame Rolle spielen, von der ordentlichen Rechtspflege: dem Reiche vorbehalten ist nur die Rechtsprechung in der höchsten Instanz, die des Reichsgerichts. Gebiete, auf denen die Tätigkeit des Reiches und damit auch die Möglichkeit zur Erhebung von Gebühren für die Reichskasse nicht in gleicher Weise beschränkt ist, sind insbesondere das Patentwesen, der Schutz der Gebrauchsmuster und Warenbezeichnungen und das Konsulatswesen [3]. Die in dem Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen [4] als „Gebühren" bezeichneten Beiträge der vom

[1] Vgl. §§ 459 ff. der Strafprozeßordnung.

[2] In Preußen erhalten die Kommunalverbände mit Rücksicht auf die ihnen übertragenen Verwaltungsausgaben auch noch die Hälfte der dem Staate zustehenden 10 Prozent (preuß. Ausführungsgesetz vom 14. Juli 1911 — GS. S. 95 § 3 Abs. 2).

[3] Vgl. die diesbezüglichen Gesetze.

[4] Vom 12. Mai 1901 (RGBl. S. 139).

Aufsichtsamt für Privatversicherung beaufsichtigten Unternehmungen zu dessen Kosten tragen, wenn man den Gebührenbegriff in der oben (§ 1) bezeichneten Weise umschreibt und den „Beiträgen" in dem dort bezeichneten Sinne gegenüberstellt, nicht den Charakter von Gebühren, sondern den von Beiträgen, da sie nicht nach dem Umfang der einzelnen Dienstleistungen der Behörde für den einzelnen Pflichtigen bemessen werden, sondern nach der Höhe der Gesamtkosten der Behörde und dem Umfang des Geschäftsbetriebes der beaufsichtigten Unternehmungen. Dagegen nähert sich die Statistische Gebühr, die von den für die Zwecke der Statistik des Warenverkehrs mit dem Auslande bei den Zollstellen anzumeldenden ein-, aus- und durchgeführten Waren erhoben wird [1], dem Steuercharakter. Denn die Leistungen der Behörden, aus deren Anlaß die Abgabe erhoben wird, erfolgen nicht im Interesse der einzelnen Abgabepflichtigen, sondern lediglich im allgemeinen Interesse. Anlagen, für deren Benutzung durch Private Benutzungsgebühren, also Entgelte mit dem Charakter öffentlicher Abgaben, in nennenswerter Bedeutung aufkämen, besitzt das Reich — von der noch zu erwähnenden Post abgesehen — nur in dem Kaiser-Wilhelm-Kanal (Nord-Ostsee-Kanal), bei dessen Benutzung von den Schiffen Gebühren für die bloße Durchfahrt, für Schlepplohn und Schlepphilfe erhoben werden, abgesehen von derjenigen für Schlepphilfe nach dem Tonnengehalt der Schiffe [2].

Von den vorerwähnten und den für die Inanspruchnahme einiger anderer Reichsbehörden aufkommenden Gebühren und Beiträgen haben für den Reichshaushalt einigermaßen erhebliche Bedeutung nur die Patentgebühren und die Kanalgebühren. Die Gebühren würden daher unter den Reichsabgaben eine außerordentlich untergeordnete Rolle spielen, hätten nicht die Entgelte für die Leistungen der Post-, Telegraphen- und Fernsprechverwaltung, obwohl sie an sich privatwirtschaftlicher Natur sind, vermöge des Postregals und Postzwanges diejenige öffentlicher Abgaben erhalten, und wären sie nicht von der Gesetzgebung auch dementsprechend gestaltet. Sie bilden daher im Reiche das weitaus wichtigste Anwendungsgebiet des Gebührenprinzips.

Die rechtliche Grundlage aller für Rechnung des Reiches erhobenen Gebühren bildet ein Reichsgesetz, wenn es sich meist auch nur darauf beschränkt, die Gebührenpflicht im Prinzip auszusprechen, die Gestaltung im einzelnen aber dem Verordnungswege zu überlassen. Daß keine öffentliche Abgabe für das Reich erhoben werden darf, die nicht auf einem Reichsgesetze beruht, mit andern Worten und in Anwendung auf Gebühren und Beiträge, daß auch die Zulässigkeit ihrer Erhebung nicht durch Verordnungen, sondern nur durch Reichsgesetz begründet werden kann, ist zwar in der Reichsverfassung nicht ausdrücklich ausgesprochen, aber unbestritten und ergibt sich auch aus der Reichsverfassung. Denn weder das Verordnungsrecht des Bundesrats aus Art. 7 noch dasjenige des Kaisers geht über die „Ausführung" von Reichsgesetzen hinaus: die Verordnung muß stets ihre Basis in einem Reichsgesetze haben, das Recht zu ihrem Erlasse in einem solchen ausgesprochen sein, nicht darf die Verordnung etwas wollen, was nicht schon ein Reichsgesetz will.

Es bleibt uns zum Schluß noch zweier zur Reichskasse fließender Abgaben Erwähnung zu tun, deren Eigenschaft als öffentliche Abgaben zwar unstreitig ist, wie sie denn auch mit dem strafrechtlichen Schutze gegen „Hinterziehung" umgeben sind, bezüglich deren es aber zweifelhaft ist, welcher Art der öffentlichen Abgaben sie zuzurechnen sind. Es sind die sog. Banknotensteuer und die Abgaben auf Grund des Gesetzes über den Absatz von Kalisalzen vom 25. Mai 1910 [3]. Der Notensteuer [4] von 5 v. H. unterliegt derjenige Teil des Notenumlaufs der Reichs- oder einer sonstigen deutschen Notenbank, der ihren Barvorrat — im Sinne des Bankgesetzes, d. i. an deutschem Gelde, Reichskassenscheinen, Noten anderer deutscher Banken und Gold in Barren oder ausländischen Münzen — und das ihr durch die Bankgesetzgebung zugewiesene Notenkontingent übersteigt. Das Bankgesetz bezeichnet die Abgabe als Steuer. Im Reichshaushaltsetat wird sie aber nicht bei den „Zöllen und Steuern", sondern in dem besondern Abschnitt „Bankwesen" neben dem Anteil des Reiches an dem Reingewinne der Reichsbank aufgeführt.

[1] Gesetz vom 7. Februar 1906 (RGBl. S. 109).
[2] Gesetze vom 16. März 1886 (RGBl. S. 58), 20. Juni 1899 (a. a. O. S. 315), 8. Mai 1907 (a. a. O. S. 153) und 8. Juni 1912 (a. a. O. S. 377).
[3] RGBl. S. 775.
[4] Bankgesetz § 9.

Ihr Zweck ist auch weniger ein fiskalischer, als der, behufs Einschränkung der Spekulation oder Abwendung der Goldausfuhr die Erhöhung der Diskontsätze herbeizuführen. Doch würde dieser Beweggrund für die Erhebung der Abgabe den Steuercharakter nicht ausschließen. Wohl aber läßt sie sich von dem Gesichtspunkt eines Entgeltes für die Ausdehnung der Erlaubnis zur Ausgabe von Banknoten über diejenige Grenze hinaus, bis zu der das Reich die Erlaubnis ohne spezielles Entgelt erteilt hat, also als Gebühr auffassen, allerdings nur, wenn man es nicht als wesentlich für den Gebührenbegriff ansieht, daß die Abgabe nur dazu dienen soll, die dem Gebührenberechtigten für seine gebührenpflichtigen Leistungen erwachsenden Kosten zu decken.

Die Abgaben aus dem Kali absatzgesetz, die im Reichsetat ebenfalls nicht bei den Zöllen und Steuern erscheinen, sondern unter den Einnahmen des Reichsamts des Innern, sind doppelter Art: einmal 0,6 Mk. für jeden Doppelzentner des Gesamtabsatzes jedes Werksbesitzers, und sodann für jeden Doppelzentner, um den sein Absatz sein (Einzel-)Kontingent, d. i. die Absatzmenge, die ihm bei der Verteilung der Gesamtmenge des auf die Kaliwerksbesitzer für das Kalenderjahr entfallenden Absatzes (Gesamtkontingent) zugewiesen ist, überschreitet, je nach der Art der Kalisalze 10 bis 18 Mk. Die Einkünfte aus der ersten Abgabe, von dem gesamten Absatz, sind zur Deckung der dem Reiche aus der Ausführung des Kaligesetzes entstehenden Kosten und zur Hebung des Kaliabsatzes zu verwenden und erscheinen daher im Reichsetat mit demselben Betrage in Einnahme und Ausgabe. Sie tragen also insofern die Merkmale der von uns als „Beiträge" bezeichneten Unterart der Gebühren im weitern Sinne an sich (vgl. oben § 1), nicht aber insofern, als sie sich in ihrer Höhe nicht nach den mit ihnen zu bestreitenden Aufwendungen, sondern umgekehrt diese nach dem Aufkommen der Abgabe richten, wenigstens soweit letzteres die Kosten der Ausführung des Kaligesetzes übersteigt. Hingegen ist die Abgabe für Überschreitung des Kontingents, deren Verwendungszweck nicht festgestellt ist, ganz ähnlich zu beurteilen wie die Notensteuer. Ihr Zweck ist, die Kontingentsüberschreitungen zu verhindern oder einzuschränken, was indes der Auffassung der Abgabe als einer Steuer nicht entgegensteht. Sie läßt sich aber auch erklären als eine Gebühr für die Erlaubnis, trotz der Entscheidung der vom Reiche eingesetzten Verteilungsstelle darüber, welcher Teil von der im Interesse der Kaiindustrie zu beschränkenden Absatzmenge der einzelne Werksbesitzer absetzen darf, diese Absatzgrenze zu überschreiten und damit unter Umständen den Zweck der Kontingentierung zu beeinträchtigen, mit andern Worten für die Inanspruchnahme und Gewährung eines ertragsteigernden Sonderrechts.

II. Das Abgabenrecht der Einzelstaaten.

§ 6. Die Einkommensteuer als Hauptsteuer. Nach einheitlicheren Gesichtspunkten und folgerichtiger wie das des Reichs sind die Steuersysteme der deutschen Einzelstaaten gestaltet, wenigstens soweit es sich um die direkten Steuern handelt, auf denen bei ihnen infolge der überwiegenden Inanspruchnahme der indirekten durch das Reich das Schwergewicht ruht. Die frühere grundsätzliche Verschiedenheit in der direkten Besteuerung der norddeutschen und der süddeutschen Staaten — dort Einkommensteuern, ergänzt durch Ertragssteuern, hier reine Ertragssteuersysteme — hat einer größern Homogenität Platz gemacht. Den Anstoß hierzu hat in erster Linie die Miquelsche Steuerreform in Preußen gegeben. Hier sind 1895, nachdem man unmittelbar vorher die überaus mangelhafte Personalbesteuerung durch Klassen- und klassifizierte Einkommensteuer, hierin namentlich dem Vorgang Sachsens folgend, durch eine einheitliche, vervollkommnete Einkommensteuer [1] ersetzt und auch die Gewerbesteuer reformiert hatte [2], die Ertragssteuern auf Grundbesitz und Gewerbe mit Ausnahme der auf besonderen Erwägungen beruhenden Wandergewerbesteuer und Eisenbahnabgabe als Staatssteuern völlig aufgegeben [3] und für den hierdurch entstehenden, anderweitig nicht gedeckten Ausfall für die Staatskasse Ersatz in einer — nominellen (vgl. unten § 7) — Vermögenssteuer unter dem Namen

[1] Einkommensteuergesetz vom 24. Juni 1891 (GS. S. 175), jetzt in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juni 1906 (GS. S. 259), in einigen Einzelheiten abgeändert durch Gesetze vom 18. Juni 1907 (a. a. O. S. 139) und 26. Mai 1909 (a. a. O. S. 149).

[2] Gewerbesteuergesetz vom 24. Juni 1891 (GS. S. 205).

[3] Gesetz, betr. Aufhebung direkter Staatssteuern, vom 14. Juli 1893 (GS. S. 119).

„Ergänzungssteuer“[1] geschafft. Diesem Vorgang sind, abgesehen von kleineren Bundesstaaten, am vollkommensten Sachsen und Hessen gefolgt, Baden mit der Maßgabe, daß es an Stelle einer allgemeinen Vermögenssteuer seine Ertragssteuern zu partiellen Vermögenssteuern für die einzelne Vermögensarten umbildete[2]. Württemberg hat zwar ebenfalls als Hauptsteuer eine allgemeine Einkommensteuer eingeführt, zur Vorbelastung des Vermögens- gegenüber dem Arbeitseinkommen aber statt einer Vermögenssteuer den Weg der Beibehaltung von — ermäßigten — Grund-, Gebäude-, Gewerbe- und Kapitalrentensteuern gewählt. Ähnlich ist man, später als dort, in Bayern vorgegangen[3].

Der Einkommensteuer unterliegen in Preußen grundsätzlich physische Personen, Aktiengesellschaften, Kommanditgesellschaften auf Aktien, Berggewerkschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, diese mit gewissen Ausnahmen (insbesondere für solche mit gemeinnützigem Charakter), eingetragene Genossenschaften, deren Geschäftsbetrieb über den Kreis ihrer Mitglieder hinausgeht, und Vereine zum gemeinsamen Einkaufe von Lebens- oder hauswirtschaftlichen Bedürfnissen im großen und Ablaß im kleinen, auch wenn der Geschäftsbetrieb nicht über den Kreis der Mitglieder hinausgeht. Ganz ähnlich abgegrenzt ist — abgesehen von derjenigen der letzterwähnten Vereine — die subjektive Steuerpflicht in Baden und Hessen, während sie sich in Bayern, Sachsen und Württemberg auch auf andere juristische Personen als Gesellschaften und Vereine erstreckt, wie Korporationen und Anstalten des öffentlichen Rechts und Stiftungen. Den Gegenstand der Besteuerung bildet das quellenmäßige, d. h. aus den dauernden Quellen der Gütererzeugung, nämlich Grundvermögen Gewerbebetrieb, Kapitalvermögen, Rechten auf periodische Hebungen und gewinnbringender Beschäftigung, fließende Einkommen im Gegensatz zu den außerordentlichen, Vermögenszuwachs darstellenden Einnahmen; jedoch wird in Preußen eine Ausnahme von dieser Regel zuungunsten des Gewinnes aus Spekulationsgeschäften gemacht, der der Steuer unterliegt, auch wenn es sich um eine bloße Gelegenheits-, nicht gewerbsmäßige Spekulation und daher um Vermehrung des Stammvermögens handelt; dasselbe gilt in Württemberg bei gewohnheitsmäßiger Spekulation. Eine Schranke findet das Steuerrecht der Einzelstaaten in subjektiver wie objektiver Beziehung in dem Reichsdoppelsteuergesetz vom 22. März 1909[4]. Nach diesem darf ein Deutscher nur in seinem Wohnsitzstaat, wenn er aber einen Wohnsitz in Deutschland nicht hat, nur, wo er sich aufhält, andererseits bei Wohnsitz in mehreren Bundesstaaten, von denen einer sein Heimatsstaat ist, nur in diesem zu den direkten Staatssteuern herangezogen werden. Jedoch unterliegen Grundbesitz und Gewerbebetrieb und das Einkommen hieraus der Besteuerung nur durch den Belegenheits- oder Betriebsstaat. Dagegen ist das Einkommen aus außerdeutschem Grundbesitz und Gewerbebetrieb, wenigstens in der Hand von Inländern, in Preußen und Hessen grundsätzlich steuerpflichtig, in Bayern, „soweit es zur Bestreitung des Aufwandes nach Bayern bezogen“ wird. Befreiungen bestehen insbesondere für das landesherrliche Haus, die diplomatischen Vertreter, ferner, wo sich die Steuerpflicht im übrigen auch auf andere juristische Personen als Gesellschaften und Vereine erstreckt, für Reich, Staat, Gemeinden, kirchliche, Schul- und sonstige gemeinnützige und wohltätige Verbände, Anstalten und Stiftungen in nach den einzelnen Gesetzen verschiedenem Umfange, auf Grund des Reichsmilitärgesetzes und anderer Reichsgesetze für das Militäreinkommen der Unteroffiziere und Gemeinen und bei mobilen Truppenteilen (bzw. Marineteilen) auch der Offiziere sowie für gewisse Invalidenbezüge. Für einzelne Einkommensteile tritt ferner mit Rücksicht auf ihre Verwendung eine Befreiung in der Weise ein,

[1] Ergänzungssteuergesetz vom 14. Juli 1893 (GS. S. 134), jetzt in der Fassung des Gesetzes vom 19. Juni 1906 (a. a. O. S. 294), in Einzelheiten geändert durch Gesetz vom 26. Mai 1909 (a. a. O. S. 349).

[2] Gesetzgebung: Sachsen: Einkommensteuergesetz vom $\frac{\text{24. Juli 1900}}{\text{15. Juni 1908}}$, Ergänzungssteuergesetz vom $\frac{\text{2. Juli 1902}}{\text{2. Juli 1906}}$; Hessen: Einkommen- und Ergänzungssteuergesetze vom 12. August 1899; Baden: Einkommensteuergesetz vom 20. Juni 1884 mit Novellen vom 6. Mai 1892, 26. Juni 1894, 9. August 1900 und 22. Mai 1910, Vermögenssteuergesetze vom 28. September 1906 und 27. Mai 1910.

[3] Gesetzgebung: Württemberg: Gesetze vom 8. August 1903; Bayern: Gesetze vom 14. August 1910.

[4] RGBl. S. 332.

daß zu ihren Gunsten Ausnahmen von der Regel, daß vom Rohertrage der einzelnen Quellen nur die Werbungskosten und von dem durch die Reinerträge der Quellen dargestellten Roheinkommen keine Verwendungen zur Verbesserung der Vermögenslage abgezogen werden dürfen, gemacht, solche Verwendungen also hinsichtlich der Abzugsfähigkeit wie Werbungskosten oder Erfüllung laufender und daher das Einkommen belastender Passivverpflichtungen behandelt werden. In Preußen geschieht dies durch Behandlung als Werbungskosten hinsichtlich der der Melioration dienenden Beiträge an Ent- und Bewässerungsverbände und zum gesetzlich geregelten Hochwasserschutz an einzelnen Flüssen, durch Abzug vom Gesamt(roh-)einkommen bezüglich öffentlichrechtlicher Kirchenpatronatslasten, der Prämien für Lebens- und ähnliche Versicherungen und der auf rechtlicher Verpflichtung beruhenden Abtragungen auf grundbuchlich eingetragene Schulden; jene Prämien sind bis 600 Mk., diese Tilgungsquoten bis 1 v. H. des Kapitals und 600 Mk. abzugsfähig. Auch Bayern und Hessen gestehen einen Abzug von Prämien jener Art bis zu 400 Mk., Bayern für Lebensversicherungen nur bei Einkommen bis zu 10000 Mk., zu, nicht aber tun es die andern größern Bundesstaaten. Einen Abzug von Schuldentilgungsquoten kennt nur noch Sachsen, aber nur, soweit es sich um in den Schuldenzinsen enthaltene „planmäßig über mehr als 30 Jahre sich erstreckende Amortisationsraten" handelt. Bei den steuerpflichtigen Erwerbsgesellschaften wird mit Rücksicht darauf, daß die an die Mitglieder verteilten Überschüsse zum steuerpflichtigen Einkommen sowohl der Gesellschaft wie des Mitgliedes gehören, ein gewisser Prozentsatz des Grundkapitals, in Preußen 3½ Prozent, anderwärts meist etwas weniger, von den steuerpflichtigen Überschüssen als steuerfrei in Abzug gebracht. Nur Hessen unter den größeren Bundesstaaten hat statt dessen den Weg der Freilassung der Dividende beim Gesellschafter gewählt. Ähnlich verfährt Preußen bei der Gesellschaft mit beschränkter Haftung, indem es zwar den Gewinnanteil an einer solchen als Einkommen des Gesellschafters mit veranlagt, aber den darauf entfallenden Teil der Einkommensteuer des Gesellschafters außer Hebung setzt. Maßgebend ist in Preußen das Einkommen des letzten Jahres, bei ordnungsmäßiger Buchführung für Handel und Gewerbe und Landwirtschaft und stets für nichtphysische Personen sein Durchschnitt aus den letzten 3 Jahren. Die übrigen größeren Bundesstaaten haben an dem früher auch in Preußen bestehenden System der Besteuerung feststehender Einkünfte nach dem zugesicherten Betrage festgehalten, während sie schwankende nach dem letzten Jahresergebnis in Anschlag bringen. Überall in den größeren Bundesstaaten ist die Steuer progressiv oder, richtiger gesagt, degressiv gestaltet, d. h. der Prozentsatz, den die Steuer vom Einkommen ausmacht, wächst bis zu einer gewissen Höhe des letztern; der Maximalsatz tritt meist bei etwa 100000 Mk. ein und beträgt in Preußen, seitdem vom Staate von 5 bis 25 v. H. steigende Zuschläge erhoben werden[1], etwa 5 Prozent; für Gesellschaften m. b. H. besteht in Preußen, mit Rücksicht auf ihre obenerwähnte besondere Behandlung, ein etwas höherer Tarif. Doch bilden in den Staaten, die, wie Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden und Hessen, eine Quotisierung der Steuern haben, die tarifmäßigen nur die Normalsätze, und es wird erst durch das jedesmalige Finanzgesetz bestimmt, welcher Prozentsatz von ihnen tatsächlich zu erheben ist. In Baden wird die Degression in der Weise bewerkstelligt, daß die Einkommen von 20 000 Mk. nur mit einem nach unten zunehmenden Teilbetrage in Ansatz gebracht werden, z. B. Einkommen von 10000 Mk. mit 8500 Mk., solche von 900 Mk. mit 200 Mk. Sehr verschieden gelöst ist die Frage des sog. „steuerfreien Existenzminimums", d. i. der untern Grenze, bis zu der hinauf die ganz kleinen Einkommen wegen ihrer Leistungsschwäche mit der Einkommensteuer zu verschonen sind. Am weitesten, bis zu 900 Mk., gehen hierin Preußen und Baden, bis 600 Mk. Bayern, bis 500 Mk. Württemberg und Hessen, wo jedoch eine Befreiung der Einkommen bis 900 Mk. durch das jeweilige Finanzgesetz vorgesehen ist, bis 400 Mk. Sachsen. Da indes die Steuerfähigkeit auch gleich hoher Einkommen je nach den individuellen Verhältnissen verschieden ist, so gestatteten schon ältere Einkommensteuergesetze bei besonders ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen bestimmter Art für kleinere Einkommen eine Veranlagung in einer niedrigeren als der ihnen entsprechenden Steuerstufe. Die modernen Einkommensteuergesetze haben nicht nur hieran festgehalten und die Grenze, bis zu der eine solche

[1] Gesetz, betr. die Bereitstellung von Mitteln zu Diensteinkommensverbesserungen, vom 26. Mai 1909 (GS. S. 85), § 8.

Berücksichtigung die Leistungsfähigkeit beeinträchtigender besonderer Verhältnisse zulässig ist, sehr erheblich, das preußische bis auf Einkommen von 12500, das bayrische und hessische auf 6000, das sächsische auf 5800, das württembergische auf 5000 Mk., heraufgesetzt, sondern sie sind, nach dem Vorgange Preußens, auch dazu übergegangen, allgemein für kleinere und mittlere Einkommen die Zahl der Familienangehörigen, die der Steuerpflichtige zu unterhalten hat, zu berücksichtigen. Entweder geschieht das, wie jetzt in Preußen sowie Bayern und Württemberg, indem je nach deren Zahl eine Ermäßigung um eine oder mehrere Steuerstufen gewährt wird, oder indem, wie früher in Preußen und jetzt noch in Sachsen, für jedes derartige Familienglied ein bestimmter Betrag vom steuerpflichtigen Einkommen gekürzt wird. Preußen geht auch in dieser Hinsicht weit höher hinauf wie andere Staaten, bis zu Einkommen von 9500 Mk. Das Einkommen der nicht getrennt lebenden Ehefrau wird außer in Sachsen, wo sie nach dem ihrer Verfügung unterliegenden besonders veranlagt wird, dem des Ehemannes zugerechnet.

Wie die materiellen, so weisen auch die formellen Bestimmungen in den einzelnen Staaten zwar sehr mannigfache Verschiedenheiten, aber doch namentlich zwischen den größern Staaten in den Grundgedanken eine weitgehende Übereinstimmung auf. Überall erfolgt die Veranlagung durch Kommissionen, die entweder, wie in Preußen und Württemberg, für den Bezirk der untern Verwaltungsbehörde (Kreis, Oberamtsbezirk) oder, sei es für alle, sei es, wie in Hessen, nur für kleinere Einkommen, für jede Gemeinde oder endlich für besondere Steuerbezirke gebildet werden, zum Vorsitzenden einen ernannten Beamten, in Preußen in der Regel den Landrat bzw. Oberbürgermeister, in Baden zwar den Bürgermeister, neben dem aber als der Leiter der Veranlagung und Vertreter des Staatsinteresses der Steuerkommissär steht, in andern Bundesstaaten einen Beamten der Finanzverwaltung haben und aus gewählten oder, in Preußen, aus in der Mehrzahl gewählten, in der Minderzahl von der Finanzverwaltung ernannten Mitgliedern bestehen. Doch findet in Preußen eine „Voreinschätzung" der physischen Personen mit Einkommen bis zu 3000 Mk. durch in ähnlicher Weise für eine oder mehrere Gemeinden (Gutsbezirk) unter dem Vorsitz eines Gemeinde(Guts-)vorstehers gebildete Voreinschätzungskommissionen statt; tritt der Vorsitzende der Veranlagungskommission ihrem Beschluß bei, so ist damit die Veranlagung ohne Mitwirkung der Veranlagungskommission erfolgt. Die Vorbereitung der Veranlagung ist Sache des Vorsitzenden der Veranlagungskommission — in Bayern des Rentamts, in Baden des Steuerkommissärs — unter Mitwirkung der Gemeindebehörden. Zur Erteilung von Auskünften sind auch alle sonstigen öffentlichen Behörden und Beamten einschließlich der Notare verpflichtet mit Ausnahme der Verwaltungen des Reichs- und des Staatsschuldbuchs und in Preußen der Sparkassen. Zur Vernehmung von Zeugen sind in der Regel nur die Veranlagungskommissionen, nicht schon ihre Vorsitzenden, und die Rechtsmittelbehörden ermächtigt. Die Grundlage der Veranlagung bilden aber fast überall Steuererklärungen der Steuerpflichtigen, zu denen indes kraft Gesetzes meist nur solche verpflichtet sind, die bisher ein gewisses Mindesteinkommen — in Preußen 3000, in Bayern 2000, in Sachsen 1600, in Württemberg und Hessen 2600 Mk. — versteuerten, andere nur auf besondere Aufforderung der die Veranlagung vorbereitenden und leitenden Beamten oder Behörden oder in einzelnen Staaten der Gemeindebehörde. In Baden besteht die Deklarationspflicht nur für noch nicht oder nach einem hinter ihrem gegenwärtigen zurückbleibenden Einkommen veranlagte Steuerpflichtige, und auch Hessen nimmt solche, deren Wohnsitz und steuerpflichtiges Einkommen sich nicht geändert hat, von der allgemeinen Fassionspflicht aus. Die Nicht- oder nicht rechtzeitige Abgabe der Steuererklärung pflegt entweder, wie in Sachsen, Württemberg und Hessen, Verlust der Rechtsmittel oder, wie in Bayern und seit 1906 in Preußen, einen prozentualen Zuschlag zur Steuer zur Folge zu haben. Die Steuererklärung ist indes keine die Veranlagungsbehörde bindende „Selbsteinschätzung", wenn auch in einzelnen Staaten, wie in Preußen und Hessen, von den Angaben der Steuererklärung nur nach vorgängiger Verhandlung mit dem Steuerpflichtigen abgewichen werden darf. Eine wichtige Ergänzung der Steuererklärung bildet in Preußen und einigen andern Bundesstaaten die Verpflichtung des Arbeitgebers, über das Arbeitseinkommen seiner Arbeitnehmer Auskunft zu geben.

Dem Rechtsmittelzug gegen die Veranlagung ist in den meisten Staaten mit dem Verwaltungsstreitverfahren gemeinsam, daß in letzter Instanz auf eine der prozessualen

Revision entsprechende Rechtsbeschwerde das oberste Verwaltungsgericht, in Preußen seit 1906 allerdings nur bei Veranlagung zu einem Einkommen von mehr als 3000 Mk., entscheidet. Bayern hat statt dessen als oberste Instanz eine aus ernannten, mindestens zum Teil dem Verwaltungsgerichtshof entnommenen ständigen und gewählten nichtständigen Mitgliedern gebildete „Oberberufungskommission", verlangt aber für deren Anrufung auch die Revisionsgründe einer Rechtsverletzung oder eines wesentlichen Mangels des Verfahrens. Im übrigen weist der Rechtsmittelweg wesentliche Verschiedenheiten auf: in Preußen für Einkommen bis 3000 Mk. Einspruch an die Veranlagungskommission und Berufung an die endgültig entscheidende, analog wie die Veranlagungskommission zusammengesetzte, für jeden Regierungsbezirk gebildete Berufungskommission, für höhere Einkommen Berufung an diese und Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht, in Bayern Berufung an die Berufungskommission, jedoch mit der Maßgabe, daß zunächst die Veranlagungsbehörde (Steuerausschuß) die Veranlagung nochmals prüft und gegebenenfalls abändert, und Beschwerde, ähnlich in Sachsen, in Württemberg Beschwerde an das Steuerkollegium, weitere Beschwerde an das Finanzministerium und gegen dessen Entscheidung Rechtsbeschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, in Baden Beschwerde an die Steuerdirektion und gegen deren Entscheidung Klage beim Verwaltungsgerichtshofe, in Hessen für Einkommen über 2600 Mk. Berufung an die Landeskommission und Beschwerde an das oberste Verwaltungsgericht, für kleinere Einkommen Berufung an die Veranlagungskommission und weitere Berufung an die Landeskommission. Die Rechtsmittel sind nicht nur dem Steuerpflichtigen, sondern mit einzelnen Modifikationen auch den Vorsitzenden der Kommissionen oder dem sonstigen als Vertreter des Staatsinteresses mitwirkenden Beamten gegeben. Eine nicht rechtzeitig oder ohne Erfolg angefochtene Veranlagung steht in der Regel für das Steuerjahr fest, ohne daß Veränderungen des Einkommens innerhalb desselben eine solche der Veranlagung begründen. Ausnahmen finden nur statt, wenn sich das Einkommen durch Erwerb von Todes wegen oder dgl. vermehrt, und auf Antrag, wenn sich das Einkommen durch Wegfall einer Einnahmequelle oder außergewöhnliche Unglücksfälle um eine bestimmte Quote, in Preußen ein Fünftel, in andern Staaten ein Viertel, vermindert oder das weggefallene Einkommen bei einem andern Steuerpflichtigen zur Steuer herangezogen wird; in Hessen tritt eine Erhöhung der Steuer überhaupt nicht ein, in Baden ohne Rücksicht auf den Anlaß eine Erhöhung oder Verminderung, wenn die Einkommensvermehrung oder -minderung mindestens ein Fünftel, die erstere auch gleichzeitig mindestens 500 Mk. beträgt.

Die Strafen für Steuerhinterziehungen beschränken sich, auch im wiederholten Rückfalle, überall auf Geldstrafen, natürlich erst recht die bloßen Ordnungsstrafen. Dagegen ist in Preußen und andern Bundesstaaten Gefängnisstrafe angedroht für die Verletzung der Pflicht der bei der Veranlagung beteiligten Beamten und Kommissionsmitglieder, die zu ihrer Kenntnis gelangten Verhältnisse der Steuerpflichtigen geheimzuhalten. Wegen der Hinterziehungen und Ordnungswidrigkeiten findet in manchen Staaten ein entsprechendes Verwaltungsstrafverfahren wie bei Zöllen und Reichssteuern statt, dergestalt, daß der Strafbescheid die Rechtskraft beschreitet, wenn er nicht angefochten wird. In Preußen dagegen ist das Verwaltungsstrafverfahren bei direkten Staatssteuern nur ein vorläufiges, d. h. die Sache gelangt zur gerichtlichen Aburteilung, wenn der Beschuldigte die durch Verfügung der Steuerbehörde festgesetzte Strafe nebst Kosten nicht binnen einer ihm bekannt gemachten Frist freiwillig zahlt. Neben der Strafe ist die hinterzogene Steuer zu entrichten. Auch ohne strafbare Hinterziehung besteht die Verpflichtung zur Entrichtung zu unrecht nicht oder zu gering veranlagter Einkommensteuer, und die Nachsteuerpflicht geht hier wie im Falle der Hinterziehung auch auf die Erben über.

§ 7. Ergänzungssteuern zur Einkommensteuer[1]. Nicht bloß, weil die Einkommensteuer allein zur Deckung des Bedarfs unzureichend ist, sondern auch, weil durch sie allein, wenn sie, wie es die deutschen Einkommensteuern tun, nicht zwischen Einkommen aus Vermögen und solchem aus geistiger oder körperlicher Arbeit unterscheidet, die Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit nicht in gerechter Weise zu bewerkstelligen ist, sondern eine Benachteiligung des Arbeitsgegenüber dem von Fortdauer der Arbeitsfähigkeit unabhängigen und darum leistungsfähigeren

[1] Gesetzgebung vgl. die Anmerkungen zu § 6.

Vermögenseinkommen herbeigeführt wird, haben die Staaten mit allgemeiner Einkommensteuer als Hauptsteuer noch andere, sie in dieser Beziehung ergänzende Steuern eingeführt oder beibehalten.

In Preußen und, ihm folgend, in Sachsen, Hessen, Baden und einigen kleineren Bundesstaaten ist diese, in Preußen auch so genannte, „Ergänzungssteuer" eine nominelle — d. h. nach dem Maßstabe des Vermögens umgelegte, aber vermöge der geringen Höhe ihrer Sätze normalerweise aus dem Einkommen zu bestreitende — Vermögenssteuer. Im Gegensatz zur Einkommensteuer trifft sie aber in Preußen und Hessen nur die physischen Personen und in Sachsen von den nicht physischen nur Aktiengesellschaften und Kommanditgesellschaften und auch diese nur unter Ausschluß des Aktienkapitals und des Wertes der Anteile der Komplementäre; nur in Baden erstreckt sich die Vermögenssteuer wie die Einkommensteuer auch auf die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen und Privatrechts. Im übrigen hat man die subjektive Steuerpflicht, der Aufgabe der Ergänzungssteuer entsprechend, an diejenige bei der Einkommensteuer angelehnt. Objekt der Besteuerung ist in Preußen, Sachsen und Hessen das gesamte nicht in außerhalb des Staatsgebiets befindlichem Grundbesitz oder Anlage- und Betriebskapital bestehende Vermögen mit Ausschluß der nicht Zubehör von Grundstücken oder Bestandteil von Anlage- und Betriebskapital bildenden beweglichen Sachen und nach Abzug der Schulden, Maßstab dessen gemeiner Wert zur Zeit der Veranlagung, nur beim land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitz in Preußen der — durch das Fünfundzwanzigfache des bei ordnungsmäßiger Bewirtschaftung nachhaltig zu erzielenden Reinertrages dargestellte — Ertragswert. Die Steuerpflicht beginnt in Preußen bei Vermögen von 6000, in Sachsen von 12 000, in Hessen von 3000 Mk.; doch bleiben bei ganz kleinen Einkommen — in Preußen bis 900, in Sachsen bis 950 Mk., bei weiblichen Personen, die minderjährige Familienangehörige zu unterhalten haben, vaterlosen Minderjährigen und Erwerbsunfähigen dort bis 1200, hier bis 1250 Mk. — Vermögenswerte bis 20 000 Mk. steuerfrei; ebenso in Hessen solche bis 10 000 Mk. im Besitze von elternlosen Minderjährigen und Erwerbsunfähigen mit weniger als 750 Mk. Einkommen. Die Steuersätze sind im Gegensatz zu denen der Einkommensteuer noch nirgends pro- oder degressiv gestaltet, sondern proportional, in Preußen mit dem durch das im vorigen Paragraphen erwähnte Gesetz vom 26. Mai 1909 eingeführten Zuschlag von 25 v. H. etwa 0,66, in Sachsen 0,5 und in Hessen 0,55 vom Tausend, in diesen beiden Staaten vorbehaltlich der Bestimmung des Finanzgesetzes über die Erhebung erhöhter oder ermäßigter Sätze für die betreffende Finanzperiode. Doch wird die Höhe der Ergänzungssteuer mit derjenigen der Einkommensteuer insofern in Relation gesetzt, als mit Rücksicht auf die Veranlagung zur Einkommensteuer gewisse, in den einzelnen Staaten voneinander abweichende Ermäßigungen eintreten und auch wegen besonderer wirtschaftlicher Verhältnisse neben der Ermäßigung der Einkommen- auch eine solche der Ergänzungssteuer stattfinden kann, wenn Einkommen und Vermögen gewisse Grenzen — Preußen 9500 und 52000, Sachsen 5800 und 52000, Hessen 6000 und 30000 Mk. — nicht übersteigen. Abgesehen hiervon besteht in Preußen die Relation zur Einkommensteuer darin, daß Personen mit Vermögen bis 32 000 Mk., wenn sie einkommensteuerfrei sind, höchstens mit 3 Mk., wenn sie in den untersten 4 Einkommensteuerstufen — Einkommen bis 1500 Mk. — veranlagt sind, höchstens mit einem um 2 Mk. hinter der Einkommensteuer zurückbleibenden Satze zur Ergänzungssteuer veranlagt werden; ein ähnliches Prinzip hat Sachsen.

Die Veranlagung erfolgt in möglichst engem Anschluß an die der Einkommensteuer, aber in Preußen und Sachsen jedesmal für einen Zeitraum von 3 Jahren und ohne die in Preußen für Einkommen bis 3000 Mk. bestehende Voreinschätzung; der die Wertschätzungen vorbereitende Schätzungsausschuß ist hier nur vorbereitendes Organ der Veranlagungskommission; in Sachsen kann der Steuerpflichtige in Gemeinden mit nicht mehr als 40 000 Einwohnern unter bestimmten Voraussetzungen Veranlagung statt durch die Einkommensteuereinschätzungs- durch eine besondere Ergänzungssteuerveranlagungskommission verlangen. Eine Verpflichtung der Steuerpflichtigen zu Steuererklärungen (Vermögensanzeigen) besteht nur in Hessen und auch hier nur unter Ausschluß des Grundvermögens und in beschränktem Umfang, hauptsächlich nur für bisher noch nicht zur Vermögenssteuer Herangezogene. Ob in Preußen die Rechtsmittel wie für Einkommen über

oder bis zu 3000 Mk. stattfinden, richtet sich zunächst auch für die Ergänzungssteuer nach dem Einkommen; jedoch ist bei Vermögen über 100 000 Mk. ohne Rücksicht hierauf als letztes Rechtsmittel die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht gegeben. Im übrigen entspricht auch das Verfahren in den höheren Instanzen und das sonstige formelle Steuerrecht, die Nachbesteuerung und Ermäßigung im Laufe der Veranlagungsperiode im großen und ganzen den Grundsätzen bei der Einkommensteuer; doch ist bei der Ergänzungssteuer auch in Preußen Voraussetzung der Ermäßigung Verminderung um ein Viertel.

Eigenartig ist die Vermögenssteuer in Baden gestaltet. Hier wird der Vermögenssteuerwert der einzelnen Vermögensteile — Liegenschaftsvermögen, gewerbliches und landwirtschaftliches Betriebsvermögen, Kapitalvermögen — je in einem besonderen Veranlagungsverfahren ermittelt und in einem Kataster — Grundstücks-, Gebäudekataster, Kataster für Betriebsvermögen und Kapitalkataster — vermerkt, hieraus das gesamte Aktivvermögen der Person zusammengestellt und um die Schulden, aber nur soweit sie die Hälfte des Aktivvermögens nicht übersteigen, gekürzt. Der Vermögenssteuerwert ist grundsätzlich der Verkehrswert, aber bei dem Liegenschaftsvermögen der bei der Neueinschätzung der Grundstücke und Gebäude nach einem besondern, dem Vermögenssteuergesetz vorausgegangenen Gesetz, d. i. bei einer Revision der Grund- und Gebäudesteuer, ermittelte, nur aus im Vermögenssteuergesetz bestimmten Gründen abänderliche, während Betriebs- und Kapitalvermögen alljährlich neu veranlagt wird. Eigentümlich ist Baden ferner, daß landwirtschaftliche Betriebskapitalien bis 25 000 Mk. überhaupt nicht, solche von 25 000 bis 50 000 Mk. nur mit 60, solche von 50 000 bis 100 000 Mk. nur mit 80 Prozent ihres Wertes in Ansatz gebracht werden, gewerbliche über 50 000 Mk. dagegen mit mit ihrer Höhe steigenden Zuschlägen, bei Grundstücken aber ebenfalls ein Abschlag von 25 oder 20 Prozent stattfindet. Den Steuersatz bestimmt das Finanzgesetz. Das formelle Recht entspricht demjenigen der Einkommensteuer, insbesondere besteht auch — in demselben beschränkten Umfange — eine Steuererklärungspflicht.

Nicht den Weg der Vermögenssteuer zur Ergänzung der Einkommensteuer haben bisher Württemberg und Bayern beschritten, sondern zu diesem Behufe an den Ertragssteuern festgehalten unter Beseitigung derjenigen, die nur Arbeitsertrag trafen, nämlich der Lohn-, Besoldungs- oder Dienstertragssteuern, also an der Grund-, Gebäude- (Häuser-), Gewerbe- und Kapitalrentensteuer. Den Maßstab der Grundsteuer bildet die einmalig für die Flächeneinheit der einzelnen Parzelle der betreffenden Kulturart und Bodengüte (Bonität) ermittelte durchschnittliche Ertragsfähigkeit, aber in Württemberg der Rein-, in Bayern ein Rohertrag. Dauernde Kulturveränderungen bedingen wohl dort, nicht aber hier eine Änderung der Veranlagung. Die Gebäudesteuer ist in Württemberg eine Steuer nach dem Verkaufswert, der durch Einschätzung ermittelt wird und bei Substanzveränderungen des einzelnen Objekts oder dauernder, mindestens 20 Prozent betragender Wertveränderung aller oder eines Teiles der Gebäude in einem Steuerdistrikt zu berichtigen ist. Die bayrische „Hausteuer" wird bemessen nach der Mietsertragsfähigkeit, welche, wo in wirklichen Mieten Anhaltspunkte vorliegen, in dem wirklichen Mietsertrage mit Abzügen für Wasserzins, Abfuhr, Versicherung und ähnliches — nicht auch für Reparaturen — („Miethaussteuer"), im übrigen in dem geschätzten Mietsertrage gesucht wird; dieser geschätzte Mietsertrag wird durch Vervielfältigung eines Ertragsanschlages von 5 Mk. für das Ar mit der überbauten und Hofraumfläche gefunden („Arealhaussteuer"). Die Veranlagung wird alle 10 Jahre revidiert; in der Zwischenzeit bedingen nur erheblichere bauliche Änderungen einen Steuerzu- oder -abgang. Der Maßstab der Gewerbesteuer („Steuerkapital") setzt sich in Württemberg zusammen aus einem mit der Höhe steigenden Bruchteil des — vorzugsweise nach Zahl und Gattung der Gehilfen — geschätzten Arbeitsverdienstes und dem geschätzten Ertrage des Betriebskapitals (in dem weiteren, das sog. stehende, Anlagekapital, soweit es nicht der Grund- und Gebäudesteuer unterliegt, mit umfassendem Sinne). Den Schätzungen liegen Fassionen der Steuerpflichtigen zugrunde. Gewerbetreibende mit weniger als 700 Mk. Betriebskapital bleiben steuerfrei. In Bayern besteht die Steuer aus einer Betriebskapitalsanlage" nach der Höhe des Betriebskapitals (ebenfalls in dem obigen weiteren Sinne sämtlicher dem Betriebe dienenden, nicht grund- und haussteuerpflichtigen Gegenstände) und einer „Ertragsanlage" nach dem im allgemeinen nach den Vorschriften der Einkommensteuer ermittelten Reinertrage. Betriebskapitalien unter 4000 und Erträge unter

1500 Mk. bleiben steuerfrei. Die Vorbelastung endlich des mobilen, nicht schon durch eine andere Ertragssteuer getroffenen Kapitals erfolgt in beiden Staaten in der Form der Kapitalrentensteuer, d. i. einer Steuer nach dem Ertrage des Kapitals, wobei sich die Bestimmungen über Befreiungen usw. und über die Veranlagung an die für die Einkommensteuer anlehnen. Da beide Staaten eine Quotisierung der Steuern haben, so wird durch das jeweilige Finanzgesetz die zu erhebende Quote bestimmt. Der Normalsatz beträgt in Bayern für die Grundsteuer 4, für die Haussteuer 2 v. H., bei der Gewerbesteuer etwa 0,4 bis 1,5 vom Tausend des Betriebskapitals und 0,1 bis 0,7 v. H. des Ertrages, für die Kapitalrentensteuer 1 bis $2^1/_4$ v. H.

§ 8. Direkte Sondersteuern. Als solche bezeichnen wir im Gegensatz zu den der Besteuerung nach der persönlichen Leistungsfähigkeit durch die Einkommensteuer unter Vorbelastung des Vermögenseinkommens durch Vermögens- oder Ertragssteuern dienenden Steuern neben diesen bestehende, finanziell mehr oder minder unerhebliche direkte Steuern, die auf neben jenem allgemeinen Grundsatz der direkten Besteuerung einhergehenden, besonderen Erwägungen beruhen. Eine weitverbreitete, insbesondere auch in allen größeren Bundesstaaten bestehende derartige Steuer, die früher namentlich auf gewerbe- und sicherheitspolizeiliche Erwägungen, gegenwärtig in erster Linie auf die gewerbepolitische des Schutzes des seßhaften Kleingewerbes gestützt wird, ist diejenige vom Gewerbebetrieb im Umherziehen (Wander- oder Hausiergewerbesteuer). Sie pflegt sich an die Wandergewerbescheinpflicht nach der Reichsgewerbeordnung anzuschließen, auch formell insofern, als gegen Entrichtung der Steuer ein mit dem Wandergewerbeschein zu verbindender Besteuerungsausweis (Gewerbeschein, Gewerbesteuerschein) ausgestellt wird. Die Steuer ist eine Jahressteuer und richtet sich in ihrer Höhe nach Art und äußerem Umfang des Gewerbebetriebes, in Preußen[1] in der Weise, daß ein Normalsatz von 48 Mk. festgesetzt ist, über und unter den in bestimmten Abstufungen hinaus- und herabgegangen werden kann. Feiner ausgebildet ist die Steuer in Bayern, wo sie in einer nach der Art des Gewerbes verschiedenen „Normalanlage" und einer meist nach Umfangsmerkmalen bemessenen „Betriebsanlage" besteht. Einer besondern Steuer neben der Wandergewerbesteuer oder, wie in Bayern, einer besonders hohen Wandergewerbesteuer werden die Wanderlager, das sind vorübergehende Warenverkäufe außerhalb des Meß- und Marktverkehrs und des Wohnorts und ohne Begründung einer gewerblichen Niederlassung, aber von einer festen Verkaufsstätte aus, und die nach der Reichsgewerbeordnung nur noch ausnahmsweise für leicht verderbliche Waren zulässigen Wanderauktionen unterworfen. Diese Steuer läßt durch ihre Höhe die prohibitive Absicht unverkennbar hervortreten. Während aber die Wandergewerbesteuer auch von denjenigen Staaten, die im übrigen die Ertragssteuern den Gemeinden überlassen haben, als Staatssteuer beibehalten ist, fließt die Wandergewerbesteuer, wo sie von jener getrennt ist, Gemeinden oder weiteren kommunalen Verbänden zu.

Des weitern sind hier zu nennen die in Preußen und einigen kleinen Bundesstaaten erhobene Eisenbahnabgabe und die noch in einzelnen Bundesstaaten bestehenden Bergwerksabgaben Beide Abgabearten tragen insofern einen gebührenähnlichen Charakter, als für ihre Erhebung ursprünglich die Erwägung bestimmend oder doch mitbestimmend war, daß durch die staatliche Verleihung der Befugnis zur Anlage und zum Betriebe von Eisenbahnen und Bergwerken dem Beliehenen ein besonderer Vermögensvorteil zugewendet wird. Nur von diesem Gesichtspunkt aus ist es auch zu rechtfertigen, wenn in Preußen, wo im übrigen, abgesehen von der Hausiersteuer, die Ertragssteuern als Staatssteuern aufgegeben sind, die Eisenbahnabgabe als solche aufrechterhalten ist. Ihrer Form nach[2] ist sie, deren finanzielle Bedeutung für den Staat übrigens seit dem Übergang zum Staatseisenbahnsystem minimal ist, eine den Eigentümer des Unternehmens treffende, progressiv gestaffelte Steuer vom Reinertrage; sie beträgt nämlich von einem solchen bis zu 4 Prozent des Aktien- oder Anlagekapitals ein Vierzigstel, von dem Mehrertrage über 4 bis 5 Prozent, aber nur von diesem, nicht vom Gesamtertrage, ein Zwanzigstel, von 5 bis 6 Prozent ein Zehntel und von dem 6 Prozent übersteigenden Ertrage zwei Zehntel. Die Bergwerksabgaben sind Feldesabgaben, nach der Größe des

[1] Gesetz vom 3. Juli 1876 (GS. S. 247), abgeändert durch Gesetz vom 23. Dezember 1896 (GS. S. 273).

[2] Gesetze vom 30. Mai 1853 und 16. März 1867 (GS. S. 449 und 465).

Grubenfeldes, oder solche nach dem Werte der Produktion. Eine solche letzterer Art bestand früher auch in Preußen, wurde aber bei der Überlassung der Realsteuern an die Gemeinden unter Unterstellung des Bergbaues unter die Gewerbesteuer aufgehoben.

Neuesten Datums unter den gewerblichen Sondersteuern sind die Warenhaussteuern, wie sie jetzt in Preußen[1], Bayern, Württemberg, Baden, Hessen und kleineren Bundesstaaten als Erfolge der sog. Mittelstandsbewegung zur Einführung gelangt sind. In der Umgrenzung der steuerpflichtigen Betriebe weichen die Gesetze weit voneinander ab: in Preußen ist steuerpflichtig der eine gewisse Umsatzhöhe überschreitende Kleinhandel mit mehr als einer von vier im Gesetz unterschiedenen Warengruppen, anderwärts sind es bisweilen Großbetriebe des Kleinhandels überhaupt oder doch nach anderen Merkmalen als der Ausdehnung auf verschiedene Warengattungen. Dagegen ist der Maßstab der gesetzlichen Warenhaussteuer außer in Württemberg überall der Geschäftsumsatz unter beschränkter Mitberücksichtigung des Ertrages, in Preußen in der Weise, daß die Steuer, wenn sie 20 Prozent des letztern überschreiten würde, auf diesen Betrag, höchstens jedoch auf die Hälfte zu ermäßigen ist. Das Aufkommen der Steuer fließt überall den Gemeinden oder weiteren Kommunalverbänden zu, und in einigen Staaten, nicht in Preußen, liegt ihnen auch die Veranlagung ob.

Abgesehen von den Warenhaussteuern ist den meisten vorgenannten Sondersteuern eigentümlich, daß der für die Einkommen-, Vermögens- und Gewerbesteuer bestehende Rechtsschutz auf sie nicht ausgedehnt ist, vielmehr die Rechtsmittel — Reklamation, Rekurs usw. — nur an die Verwaltungsbehörden — in Preußen Bezirksregierung und Finanzminister — gehen.

§ 9. Indirekte Steuern. Zur Erhebung indirekter Steuern sind infolge deren überwiegender Inanspruchnahme durch das Reich die Einzelstaaten nur noch in sehr engen Grenzen in der Lage. In der Hauptsache beschränken sich die indirekten Staatssteuern außer in den außerhalb der Brausteuergemeinschaft stehenden Staaten (vgl. oben § 2) auf meist in der Form von Stempeln zu den Urkunden über Rechtsvorgänge oder mit den Gerichtskosten erhobene vom wirtschaftlichen Verkehr; nur bei Pacht- und Miete unbeweglicher Sachen ist die Stempelpflicht nach dem preußischen Gesetz von der schriftlichen Beurkundung des Vertrages unabhängig[2]. Die Höhe des Stempels richtet sich teils — und zwar bei den meisten oder doch fiskalisch wichtigsten Geschäften — nach dem Werte (Wertstempel), oder doch, wie in Preußen bei den gewerblichen Erlaubniserteilungen nach der Veranlagung zur Gewerbesteuer, nach Merkmalen, die einen Rückschluß auf die finanzielle Bedeutung des Rechtsvorganges für den Steuerpflichtigen zulassen, teils besteht der Stempel in einem oder einigen weniger festen Beträgen (Fixstempel). Die einzelnen Arten stempelpflichtiger Geschäfte und die zu entrichtenden Stempelbeträge sind in einem dem eigentlichen Gesetz beigefügten und materiellrechtlich einen, sogar den wichtigsten Bestandteil desselben bildenden Tarif aufgeführt. Die stempelfiskalisch wichtigsten sind diejenigen des Immobiliarverkehrs (Kauf, Tausch, Pacht, Miete, Fideikommißerrichtung), des Darlehnsverkehrs, des Gesellschafts- und des Versicherungsrechts, schriftliche Kaufverträge über bewegliche Sachen, Vollmachten und Erlaubnis- und Ausweiserteilungen. Soweit bei der Aufnahme der Urkunde eine staatliche Behörde mitwirkt, tragen die Stempel mehr oder minder einen gebührenähnlichen oder geradezu Gebührencharakter; insbesondere ist dies nach der Gesetzgebung Bayerns, Sachsens und Hessens der Fall, während nach der preußischen der Steuercharakter mehr hervortritt. Die Befreiungen sind teils sachliche, wegen der Art des Rechtsvorganges ohne Rücksicht auf die Person der Beteiligten, teils persönliche, ohne Rücksicht auf die Art des Geschäfts wegen der Person der Beteiligten gewährte: zu jenen gehören namentlich diejenigen bei Gegenständen unter einer gewissen Wertgrenze, in Preußen 150 Mk., in Militär-, Auseinandersetzungs- und Enteignungssachen, zu den persönlichen diejenigen zugunsten des Reichs- und Staatsfiskus, des Landesherrn, der Kirchen, Schulen, Wohltätigkeitsanstalten und gemeinnützigen Vereinigungen. Soweit es sich um persönliche Befreiungen handelt, treten diese bei zweiseitigen Verträgen nur für die befreite Person ein, so daß der andere Vertragsteil die Hälfte des Stempels zu entrichten hat. Zahlungspflichtig ist derjenige, der oder auf dessen Ver-

[1] Gesetz vom 18. Juli 1900 (GS. S. 294).

[2] Preußisches Stempelsteuergesetz in der geltenden Fassung vom 30. Juni 1909 (GS. S. 535).

anlassung eine Behörde oder ein Beamter die Urkunde ausstellt; daneben werden aber auch spätere Inhaber der Urkunde haftbar gemacht. Zur Kontrolle bestehen weitgehende Verpflichtungen für Behörden und Beamte, für die Versteuerung zu sorgen und Zuwiderhandlungen anzuzeigen, und Revisionen durch besondere Beamte (Stempelfiskale). Nicht die Stempelform, sondern unmittelbare Einzahlung haben für ihre Verkehrssteuern im Gegensatz zu Preußen, Bayern, Sachsen und Hessen Württemberg und Baden gewählt. Gegenüber nichtphysischen Personen ersetzt auch Bayern den Stempel von Immobiliarbesitzwechseln, die naturgemäß bei dem Grundbesitz namentlich der Kirchen, Korporationen und Stiftungen sehr selten eintreten, durch eine besondere Abgabe, das sog. Gebührenäquivalent, seinem Wesen nach eine periodisch erhobene direkte Wertsteuer, wie die Fideikommißabgabe im Reiche (vgl. oben § 3).

Von der durch das Reichserbschaftssteuergesetz in gewissem Umfang den Bundesstaaten gewährten Befugnis, Zuschläge zur Reichserbschaftssteuer und Landessteuer von den reichssteuerfreien Erbfällen zu erheben, haben von den größern Bundesstaaten nur Bayern und Hessen und auch nur in beschränktem Maße Gebrauch gemacht; eine Steuer von den Anfällen an Abkömmlinge und Ehegatten erheben auch sie nicht. An Verbrauchssteuern werden — neben der Brausteuer der süddeutschen Staaten — von Württemberg und Baden Weinsteuern und von Preußen in seinen Hohenzollernschen Landen Wirtschaftsabgaben vom Schank und Kleinhandel in Wein, Obstwein und Branntwein erhoben. Endlich besitzen Baden und Hessen noch eine staatliche Hundesteuer.

§ 10. Gebühren und Beiträge. Auf die Frage, ob es zur Erhebung von Gebühren für Rechnung der Staatskasse einer gesetzlichen Grundlage bedarf oder die Einführung solcher Gebühren auch im Verordnungswege erfolgen kann, geben die Staatsgrundgesetze der größern Bundesstaaten schon deshalb keine zweifelsfreie Antwort, weil sie, wie teilweise übrigens die Abgabengesetze selbst, es an einer klaren Unterscheidung der einzelnen Arten der öffentlichen Abgaben fehlen lassen. Die preußische Verfassungsurkunde (Art. 100) gestattet die Erhebung von „Steuern und Abgaben" für die Staatskasse „nur, soweit sie in den Staatshaushaltsetat aufgenommen oder durch besondere Gesetze angeordnet sind", und bestimmt ferner im Art. 102: „Gebühren können Staats- oder Kommunalbeamte nur auf Grund des Gesetzes erheben". Die herrschende Meinung bezieht aber den Art. 102 nur auf die sog. Sporteln oder Dienergebühren, d. h. die den Beamten zufließenden Gebühren, und legt Art. 100 nicht etwa dahin aus, daß unter „Steuern und Abgaben" alle Arten öffentlicher Abgaben, sondern, gestützt auf die Ausdrucksweise der Gesetzgebung vor Erlaß der Verfassung, dahin, daß unter „Steuern" nur direkte Steuern, unter „Abgaben" aber nur indirekte Steuern zu verstehen seien[1]. Tatsächlich sind daher Gebühren ohne festes Prinzip durch Gesetz oder Verordnung eingeführt worden, wenn auch dem Erfordernis der Aufnahme in den Staatshaushaltsetat schon mit Rücksicht auf Art. 99 der Verfassung entsprochen worden ist und werden mußte. Eine gesetzliche Regelung haben insbesondere die wichtigsten Gebühren, die der Rechtspflege — soweit sie nicht schon auf Reichsgesetz beruhen — gefunden, während die der Verwaltung und die Benutzungsgebühren zumeist auf Verordnung beruhen. Die bayrische Verfassung (Tit. VII §§ 3, 4) verlangt die Zustimmung der Stände nur zur Erhebung „direkter Steuern" und „neuer indirekter Auflagen" oder zur Erhöhung oder Veränderung der bestehenden, aber auch die Aufnahme der „gesamten" Staatseinnahmen in das behufs Bewilligung der direkten Steuern den Ständen zur Prüfung vorzulegende Budget. Doch hat gerade in Bayern eine umfassendere gesetzliche Kodifizierung des Gebührenrechts als in vielen andern Staaten stattgefunden, allerdings unter Vermengung von Gebühren und Verkehrssteuern; teilweise gibt das Gesetz[2] nur den allgemeinen Rahmen an, innerhalb dessen die Regelung der Regierung überlassen bleibt. Die württembergische Verfassung (§ 109) fordert „Verwilligung der Stände" nur für direkte und indirekte Steuern, die badische (§ 33) für „Auflagen", die hessische (Art. 67) für jede „direkte oder indirekte Auflage". Alle diese Verfassungsbestimmungen werden dahin auszulegen sein, daß sie sich nur auf Leistungen der

[1] Vgl. Arndt, „Über Gebühren" im Verwaltungsarchiv, Bd. 11 S. 432 ff., Mo „Gebühren", ebendort Bd. 18 S. 251 ff.

[2] Gesetz vom 13. Juli 1910.

Untertanen beziehen, welche der Staat von ihnen lediglich kraft seines Hoheitsrechtes ohne Rücksicht auf eine ihnen hierfür gewährte spezielle Gegenleistung gewährt. Zweifelhafter liegt die Frage nach dem Wortlaut der sächsischen Verfassung (§ 37): „Kein Untertan soll mit Abgaben oder anderen Leistungen beschwert werden, wozu er nicht vermöge der Gesetze, oder kraft besonderer Rechtstitel, verbunden ist.“ Fehlt es an ausdrücklichen Vorschriften über das Erfordernis eines Gesetzes für die Zulässigkeit der Erhebung von Gebühren, so kann die Erforderlichkeit eines Gesetzes um so weniger angenommen werden als — im Gegensatz zu den Rechten des Bundesrats und des Kaisers, — in den Einzelstaaten die Staatsgrundgesetze nicht erst die Rechte des Landesherrn geschaffen, sondern die bereits bestehenden nur beschränkt haben, diese seine Rechte, zu denen unzweifelhaft auch das zur Erforderung von Gegenleistungen für besondere Leistungen des Staates gehörte, also bestehen geblieben sind, soweit sie nicht durch die Verfassung aufgehoben oder beschränkt sind. Mit einer solchen Beschränkung des Rechtes des Landesherrn und kraft seines Auftrages der Behörden, Gebühren zu erfordern, ist es nicht gleichbedeutend, wenn die Einnahmen aus den Gebühren wie alle sonstigen Staatseinnahmen auf den der Landesvertretung vorzulegenden Staatsvoranschlag gebracht werden müssen. Welche Bedeutung der Aufnahme in diesen beiwohnt, richtet sich nach dem im einzelnen verschiedenen Umfang und Charakter des Budgetrechts der betreffenden Landesvertretung, worüber auf die Darstellung des Staatsrechts zu verweisen ist. Tatsächlich ist die Praxis im allgemeinen dahin gegangen, daß die Regelung der Gebühren für einzelne Handlungen der Organe des Staates in weiterem Umfange als die derjenigen für Benutzung seiner im öffentlichen Interesse unterhaltenen sachlichen Veranstaltungen, unter jenen in weitestem Maße der Gebühren der Rechtspflege, durch Gesetz erfolgt ist, und daß man sie in dem Großstaate Preußen mehr als in den Mittel- und Kleinstaaten der bloßen Verordnung überlassen hat. Doch hat wie bei den Verwaltungsgebühren hinsichtlich der Gerichtskosten, so auch bei einer Art der Benutzungsgebühren das Reich in die Abgabenhoheit der Einzelstaaten eingegriffen: nach Art. 54 der Reichsverfassung in der Fassung des Gesetzes v. 24. Dezember 1911 [1] dürfen Abgaben auf natürlichen und künstlichen Wasserstraßen sowie in Häfen nur für der Erleichterung des Verkehrs dienende Werke und Einrichtungen und nur zur Deckung der Herstellungs- und Unterhaltungskosten, Befahrungsabgaben im Bereiche der Binnenschiffahrt zur Deckung der Gesamtkosten für eine Wasserstraße, ein ganzes Stromgebiet oder Wasserstraßennetz erhoben werden. Für Rhein, Weser und Elbe sind durch das gedachte Reichsgesetz besondere Strombauverbände der Uferstaaten gebildet, denen auch die Regelung der Abgaben auf diesen Strömen im Rahmen des Gesetzes obliegt.

Im einzelnen sind die Anwendungsgebiete der Gebühren, der vielspältigen Betätigung des modernen Staates entsprechend, ungemein mannigfaltig. Eigentümlich ist den Gebühren, daß die Beitreibung in gleicher Weise wie die der Steuern im Wege des Verwaltungszwangsverfahrens erfolgt, daß dagegen — anders wie bei den Gebühren der Kommunalverbände — auch dort, wo gegen die Heranziehung zu Steuern ein Verwaltungsrechtsschutz gewährt ist, dieser gegen diejenige zu Gebühren nicht oder, wie in Bayern, nur hinsichtlich bestimmter Arten von Gebühren stattfindet und den Pflichtigen im übrigen nur der ordentliche Rechtsweg, in Preußen im allgemeinen sogar nur die Verwaltungsbeschwerde offengelassen ist.

In entgegengesetztem Sinne wie für die Gebühren ist die Frage, ob es zu ihrer Einführung nach den vorerwähnten Verfassungsbestimmungen eines Gesetzes bedürfe, für die, übrigens als staatliche Abgabe noch wenig in Anwendung gebrachten, Beiträge zu beantworten, d. i. für einseitig vom Staate festgesetzte Abgaben, welche von denjenigen, die aus einer bestimmten Veranstaltung des Staates besondere wirtschaftliche Vorteile haben, mit Rücksicht auf letztere, aber ohne Rücksicht auf eine tatsächliche Benutzung der Veranstaltung zur Deckung ihrer Kosten erfordert werden. Indem sie das Moment des unbedingten, nicht durch den — wenn auch nur theoretisch möglichen — Verzicht auf die Inanspruchnahme einer Leistung des Staates oder auch nur — wie bei den indirekten Steuern — auf eine eigene, abgabepflichtig machende Handlung vermeidbaren Zwanges enthalten, nähern sie sich so sehr den Steuern, daß sie als unter diese im Sinne der erwähnten Verfassungsbestimmungen, natürlich erst recht unter die

[1] RGBl. S. 1137.

„Auflagen" und „Leistungen" fallend angesehen werden müssen. Der das Verlangen der Gesetzmäßigkeit jeder Steuer beherrschende Gedanke trifft auf sie in demselben Maße wie auf die Steuern im eigentlichen Sinne zu. Tatsächlich ist wohl auch nie und nirgends bezweifelt worden, daß die Auferlegung derartiger Beiträge nur durch Gesetz oder kraft gesetzlicher Ermächtigung erfolgen kann.

III. Das Kommunalabgabenrecht.

§ 11. Erste und zumal in einem größern Staat schwierigste Aufgabe eines befriedigenden Kommunalabgabenrechts ist es, einen billigen Ausgleich nicht bloß zwischen den Interessen des Abgabeberechtigten und des Abgabepflichtigen herzustellen, sondern vor allem auch zwischen dem Bedürfnis der kommunalen Verbände nach einer ihren verschiedenartigen Verhältnissen entsprechenden Bewegungsfreiheit und den Rücksichten auf die Staats- und in Deutschland die Reichsbesteuerung, endlich auch zwischen den konkurrierenden kommunalen Verbänden verschiedener Ordnung. In Preußen, wo das Abgabenwesen der Gemeinden durch das Kommunalabgabegesetz vom 14. Juli 1893[1], das der Kreise und Provinzen (in Hessen-Nassau Bezirksverbände der beiden Regierungsbezirke) durch das Kreis- und Provinzialabgabengesetz vom 23. April 1906[2] eine erschöpfende Regelung gefunden haben, sind daher einerseits Regeln aufgestellt, welche den Kommunalverbänden einen weiten Spielraum, und zwar den Gemeinden, bei denen die Berücksichtigung örtlicher Verschiedenheiten in höherem Grade möglich ist, noch weiteren als den größeren Verbänden, lassen und unter gewissen Verhältnissen noch verlassen werden können. Andererseits sind die Interessen des Staates und der Abgabepflichtigen durch das Erfordernis der staatlichen Genehmigung zu autonomen Abgabesatzungen und zu bestimmte Grenzen überschreitenden oder von der Regel abweichenden Steuerverteilungsbeschlüssen gewahrt. Steuerpflichtig sind auf dem Gebiete der direkten Steuern die Einzelnen nur der Gemeinde gegenüber, während der Kreis seinen direkten Steuerbedarf auf die Gemeinden und Gutsbezirke, die Provinz den ihrigen auf die Kreise und kreisfreien Städte (Stadtkreise) verteilt[3]. Im Gegensatz zur Staatsbesteuerung steht das preußische Kommunalabgabenrecht auf dem Standpunkte, daß die Verteilung der kommunalen Lasten nicht ausschließlich nach der individuellen Leistungsfähigkeit zu erfolgen habe, sondern daß daneben dem Grundsatz einer Heranziehung nach dem Verhältnis von Leistung und Gegenleistung eine entsprechende Beachtung gesichert werden müsse, und zwar in den engern Kommunalverbänden, den Gemeinden, in noch größerem Umfange als in den weitern, den Kreisen und Provinzen. Deshalb und um die Steuerlast in möglichst engen Grenzen zu halten, müssen in der Regel gewerbliche Unternehmungen der Kommunalverbände so verwaltet werden, daß ihre Einnahmen mindestens ihre Ausgaben decken, deshalb können die Kreise und Provinzen und müssen in der Regel, wenn andernfalls die Kostendeckung durch Steuern erfolgen müßte, die Gemeinden Gebühren für Benutzung ihrer Veranstaltungen und Beiträge, können die Gemeinden auch gewisse Verwaltungsgebühren und die Kurorte Kurtaxen erheben. Es wird ferner den Gemeinden innerhalb der reichsgesetzlichen Schranken die Erhebung von indirekten Steuern allgemein mit Ausschluß nur der Neueinführung von Verbrauchsabgaben auf notwendige Lebensbedürfnisse gestattet, während die Kreise wenigstens einzelne bestimmte indirekte Steuern, nämlich auf den Erwerb von Grundstücken, auf die Erlangung der Erlaubnis zum Betriebe der Gast- oder Schankwirtschaft oder des Kleinhandels mit Branntwein oder Spiritus und auf das Halten von Hunden einführen können. Die reichsgesetzlichen Schranken bestehen insbesondere in dem Verbot von Verbrauchsabgaben auf Getreide, Hülsenfrüchte, Mühlenfabrikate, Backwaren, Vieh und Fleisch durch § 13 des Zolltarifgesetzes, in dem Verbot und in Beschränkungen anderer Verbrauchsabgaben nach dem Zollvereinsvertrage vom 8. Juli 1867 und in dem Verbote selbständiger Gemeindewertzuwachssteuern und anderer als der vom Reichs-

[1] GS. S. 152, in Einzelheiten geändert durch Gesetze vom 30. Juli 1895, 24. Juli 1906 und 22. Juni 1907 (GS. S. 409, 377 und 199), und hinsichtlich einzelner Bestimmungen authentisch deklariert durch Gesetz vom 24. Juli 1906 (a. a. O. S. 376).

[2] GS. S. 159.

[3] Ausnahme § 7 Abs. 6 Kr. u. Prov.-Abg.-Gesetz.

zuwachssteuergesetz zugelassener Zuschläge. Seine eigene Gemeindeabgabenpflicht hat das Reich kraft seiner den Landesgesetzen vorgehenden Gesetzgebungsgewalt nach seinem Ermessen durch das Reichsbesteuerungsgesetz vom 15. April 1911[1] geregelt: sie beschränkt sich danach auf Gebühren, Beiträge, Bier-, Grundstücksumsatz- und Grundsteuern. Der direkte Steuerbedarf ist durch Einkommensteuer und Realsteuern aufzubringen. Dabei ist von dem Veranlagungssoll der Staatseinkommensteuer und der bis zum Inkrafttreten des KAG. vom Staate erhobenen und seitdem von ihm für die Zwecke der Kommunalbesteuerung weiter veranlagten Realsteuern — kontingentierte Grundsteuer von etwa 10 Prozent des ein für allemal festgestellten landwirtschaftlichen Reinertrages der einzelnen Katasterparzelle, Gebäudesteuer von 4, für gewerbliche Gebäude 2 v. H. des in 15 jährigen Perioden ermittelten Bruttonutzungswerts und Gewerbesteuer von höchstens 1 v. H. des letztjährigen Ertrages — auszugehen, dergestalt, daß in der Regel in der Belastung der Einkommensteuer einerseits, der Realsteuern andererseits bestimmte Spannungsverhältnisse innezuhalten sind[2]. Bezweckt ist hiermit in erster Linie eine Schonung der die Grundlage des Staatssteuersystems bildenden Einkommensteuer. Unter sich sind die drei Realsteuern in der Regel gleichmäßig zu belasten.

Die Heranziehung der einzelnen Grundstücke und Gebäude zur Deckung des hiernach auf die Realsteuern entfallenden Bedarfs erfolgt in der Gemeinde entweder in der Form selbständiger Gemeindesteuern oder in Prozenten der staatlich veranlagten Steuern. Von den Steuern vom Grundbesitz frei bleiben insbesondere die einem öffentlichen Dienst oder Gebrauch, Unterrichts-, kirchlichen, Stiftungs- und Wohltätigkeitszwecken dienenden Grundstücke und königliche Schlösser, von der Gewerbesteuer alle Betriebe mit weniger als 1500 Mk. Ertrag und 3000 Mk. Anlage- und Betriebskapital, die Eisenbahnen — nicht auch die Kleinbahnen — Land- und Forstwirtschaft und die sich nicht als Betrieb eines Gewerbes darstellenden Erwerbstätigkeiten. Auch der Kreis kann die — im Gegensatz zu der „Unterverteilung" auf die einzelnen Grundstücke als „Oberverteilung" bezeichnete — Umlegung der Grundsteuer auf die einzelnen Gemeinden und Gutsbezirke statt nach dem Maßstabe der staatlich veranlagten nach einer besondern Kreissteuer nach dem Werte vornehmen, die aber für die Gemeindebesteuerung nicht maßgebend ist. Dagegen darf die Heranziehung der Einkommensteuer zu den Kommunalsteuern der Gemeinden wie der Kreise und Provinzen nur in Form von gleichmäßigen Zuschlägen zu den veranlagten oder, wenn sich die subjektive oder objektive Gemeinde- und Staatssteuerpflicht nicht decken, zu nach den Vorschriften des EinkStG. zu ermittelnden fingierten Staatssteuersätzen erfolgen. Steuerpflichtig sind a) in der Wohnsitz- und, einen dahingehenden Gemeindebeschluß vorausgesetzt, bei länger als dreimonatigem Aufenthalt in der Aufenthaltsgemeinde physische Personen mit ihrem gesamten, nicht aus auswärtigem Grundbesitz und Gewerbebetrieb gewonnenen Einkommen, wobei mehrere Wohnsitzgemeinden nach ihrer Zahl, Aufenthaltsgemeinden nach der Dauer des Aufenthalts konkurrieren und den Wohnsitz- und Aufenthaltsgemeinden mindestens ein Viertel (sog. „Quart") des Einkommens zur Besteuerung verbleibt; b) mit dem Einkommen aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in der Belegenheits- oder Betriebsgemeinde auch physische Personen, die dort nicht ihren Wohnsitz haben (Forensen), die staatseinkommensteuerpflichtigen Gesellschafts- und Vereinsformen mit Ausnahme der Gesellschaften m. b. H., juristische Personen und endlich der Staatsfiskus, dieser aber nur wegen seiner Eisenbahnen, sonstigen Gewerbebetriebe, Domänen und Forsten. Die Freilassung von 3½ v. H. des Grundkapitals der Erwerbsgesellschaften findet bei der Gemeindebesteuerung nicht statt.

[1] RGBl. S. 187.

[2] Vgl. insbesondere § 54 KAG.:

„Die vom Staate veranlagten Realsteuern sind in der Regel mindestens zu dem gleichen und höchstens zu einem um die Hälfte höheren Prozentsatze zur Kommunalsteuer heranzuziehen, als Zuschläge zur Staatseinkommensteuer erhoben werden.

Solange die Realsteuern 100 Prozent nicht übersteigen, ist die Freilassung der Einkommensteuer oder eine Heranziehung derselben mit einem geringeren als dem im ersten Absatze bezeichneten Prozentsatze zulässig.

Werden mehr als 150 Prozent der staatlich veranlagten Realsteuern erhoben und ist die Staatseinkommensteuer mit 150 Prozent belastet, so können von dem Mehrbetrage für jedes Prozent der staatlich veranlagten Realsteuern 2 Prozent der Staatseinkommensteuer erhoben werden.

Mehr als 200 Prozent der Realsteuern dürfen in der Regel nicht erhoben werden."

Bei der Kreisbesteuerung bildet die gleiche Heranziehung beider Steuerarten die Regel, bei der Provinzialbesteuerung ohne die Zulassung von Ausnahmen.

Einkommen von nicht mehr als 900 Mk. können von der Gemeindeeinkommensteuer freigelassen werden, bis zur Dauer von 3 Jahren auch Ausländer und Angehörige anderer Bundesstaaten, sofern ihr Wohnsitz nicht des Erwerbes wegen genommen ist. Steuerfrei sind neben dem königlichen Hause insbesondere diplomatische Vertreter und aktive Militärpersonen, jedoch, abgesehen vom königlichen Hause, nicht mit dem Einkommen aus Grundbesitz und Gewerbebetrieb in der Gemeinde. Offiziere sind nur mit ihrem außerdienstlichen Einkommen gemeindesteuerpflichtig und auch mit diesem ohne Rücksicht auf die Höhe der örtlichen Einkommensteuerzuschläge nur in Höhe des ihm entsprechenden Staatssteuersatzes. Von ihrem Diensteinkommen völlig gemeindeeinkommensteuerfrei sind auch Geistliche, und ferner sind es die Witwen- und Waisen- und Gnadenbezüge der Hinterbliebenen von Beamten, Offizeren, Geistlichen, Lehrern und untern Kirchendienern. Hinsichtlich der im Dienst befindlichen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten und Elementarlehrer besteht jetzt[1] ein Unterschied, je nachdem sie nach dem 31. März 1909 oder früher angestellt sind: ersternfalls unterliegt zwar ihr gesamtes Diensteinkommen der Gemeindebesteuerung, aber nur den Zuschlägen bis zu 125 Prozent, letzternfalls das der Elementarlehrer überhaupt nicht, das der Beamten nur zur Hälfte und nur mit der Beschränkung, daß von ihm an kommunaleu Auflagen aller Art je nach seiner Höhe nicht mehr als 1, 1½ oder 2 v. H. seines Gesamtgetrages gefordert werden dürfen[2]. Ruhegehälter und Wartegelder der Beamten unterliegen nach wie vor ohne Rücksicht auf den Zeitpunkt der Anstellung nur diesen letztern Bestimmungen und sind, wenn sie 750 Mk. nicht erreichen, völlig frei; ebenso werden Ruhegehälter der Offiziere behandelt. Ausführliche Vorschriften regeln die Verteilung des steuerpflichtigen Einkommens auf mehrere steuerberechtigte Gemeinden, um Doppelbesteuerungen auszuschließen. Die 1895 nicht, wie die übrigen Realsteuern, außer Hebung gesetzte, sondern den Kreisen überwiesene Betriebssteuer vom Betriebe der Gast- und Schankwirtschaft und des Kleinhandels mit Branntwein und Spiritus, die in nach der Gewerbesteuerklasse bemessenen Jahressteuersätzen besteht, kann, braucht aber nicht von den Gemeinden mit Zuschlägen belastet oder statt dessen für ihre Zwecke durch eine besondere Steuer ersetzt zu werden.

Die Veranlagung der Gemeindesteuern erfolgt durch den Gemeindevorstand oder einen Steuerausschuß der Gemeinde, die der Kreis- und Provinzialsteuern durch den Kreis- bzw. Provinzialausschuß. Rechtsmittel gegen die Heranziehung zu Kommunalabgaben aller Art mit Ausnahme der dem ordentlichen Rechtsweg unterworfenen Kurtaxen ist der nicht devolutive, sondern an den Gemeindevorstand, Kreis- oder Provinzialausschuß gehende Einspruch, gegen den Einspruchsbescheid die Klage im Verwaltungsstreitverfahren an den Bezirks- oder, wenn es sich um Abgaben an Landgemeinden handelt, an den Kreisausschuß und gegen die Entscheidung des Kreisausschusses Berufung an den Bezirksausschuß, gegen dessen erst- wie zweitinstanzliche Entscheidungen die nur auf unrichtige Rechtsanwendung und wesentliche Verfahrensmängel zu stützende Revision an das Oberverwaltungsgericht; ein besonderes Verfahren, ebenfalls mit anschließendem Verwaltungsstreitverfahren, ist an Stelle des Einspruchs für die Verteilung steuerpflichtiger Einkommen auf eine Mehrzahl steuerberechtigter Gemeinden gegeben. Die Strafbestimmungen ähneln denen des Einkommensteuergesetzes. Ein Nachforderungsrecht steht dagegen außerhalb des Falles strafbarer Hinterziehung den Gemeinden bei direkten Steuern nur wegen völliger Übergehung zu, während es bei andern Gemeinde- und bei den Kreis- und Provinzialabgaben auch wegen zu geringer Forderung stattfindet. Alle Kommunalabgaben unterliegen der Beitreibung im Verwaltungszwangsverfahren.

Auch Bayern, Württemberg, Baden und Hessen[3] haben im Zusammenhange mit ihren Staatssteuerreformen ihr Kommunalabgabewesen in jüngster Zeit auf neue Grundlagen gestellt. In Sachsen ist dies bislang noch nicht gelungen, und es besteht hier hinsichtlich der direkten Ge-

---

[1] Gesetz vom 16. Juni 1909 (GS. S. 489).

[2] Ver. vom 23. September 1867 (GS. S. 1648).

[3] Bayern: Gemeindeordnungen vom 29. April 1869, Gemeindeumlagengesetz vom 22. August 1910 und Gesetze über die einzelnen indirekten Gemeindesteuern; Württemberg: Gesetz vom 8. August 1903; Baden: Gemeinde- und Städteordnung vom 19. Oktober 1906; Hessen: Gesetze vom 14. und 28. März 1907 und Gemeindeumlagengesetz vom 8. Juli 1911.

meindesteuern eine ziemlich schrankenlose Autonomie, während indirekte nur in sehr begrenztem Umfange zulässig sind. Die Gesetze Bayerns, Württembergs, Badens und Hessens unterscheiden sich dagegen von denen Preußens insbesondere gerade dadurch, daß die Befugnisse der Gemeinden zu einer autonomen Regelung ihres Abgabenwesens viel beschränktere sind, dem es entspricht, daß dafür andererseits auf das Erfordernis staatlicher Genehmigung zu Gemeindebeschlüssen in weiterem Maße verzichtet werden konnte. In Bayern sind die Gemeinden zunächst auf gewisse Gebühren und indirekte Steuern, für die aber gesetzliche Normen aufgestellt sind (Malzaufschlag — Brausteuerzuschlag —, Besitzwechselabgabe als Zuschlag zum staatlichen Grundstücksumsatzstempel, Hunde- und Lustbarkeitssteuer) verwiesen. Die direkten Steuern dürfen nur in Zuschlägen zu den Staatssteuern erhoben werden, und das Verhältnis der Belastung der einzelnen Staatssteuern ist gesetzlich festgelegt. Auch in Württemberg besteht für die direkten Gemeindesteuern das strenge Zuschlagssystem, aber unter Freilassung eines gewissen Spielraums für das Maß der Heranziehung der einzelnen Steuern. Indirekte Gemeindesteuern dürfen hingegen, abgesehen von der obligatorischen Hundesteuer, nur bei einer bestimmten Mindesthöhe der direkten erhoben werden; sie können bestehen in Verbrauchssteuern auf Bier, Gas und Elektrizität und in Grundstücksumsatzsteuern mit gesetzlichen Höchstsätzen. Die Erhebung von bestimmten Gebühren und Beiträgen ist zulässig. Baden gestattet den Gemeinden die Erhebung von Gebühren und Beiträgen, an indirekten Steuern, aber ebenfalls mit gesetzlichen Höchstgrenzen, solche auf Bier, Wein, Obstwein, Essig, Brennstoffe, Hunde, Lustbarkeiten und Grundstücksumsätze. Soweit der Bedarf hierdurch und durch eine Auflage auf den „Bürgernutzen" (Allmende) nicht gedeckt wird, sind Zuschläge zur Einkommen- und Vermögenssteuer, die hier ja (vgl. oben § 7) durch Umbildung aus den Ertragssteuern hervorgegangen ist, zu erheben, wobei das Belastungsverhältnis innerhalb eines gesetzlichen Rahmens der Entschließung der Gemeinde überlassen wird. In Hessen endlich besteht ebenfalls ein Zwang zur Erhebung von Gebühren, Beiträgen und indirekten Steuern nicht; zulässig sind an letztern, aber gleichfalls nur bis zu bestimmter Höhe, Bier-, Hunde- und Umsatzsteuern. Die direkten Gemeindesteuern bestehen in solchen vom Grundbesitz, Gewerbe, Einkommen und Kapitalvermögen. Werden diese Steuern auch nicht als Zuschläge zu den direkten Staatssteuern bezeichnet, so schließen sie sich — abgesehen von der Besteuerung des land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes — doch so eng an die Ergebnisse der Veranlagung der Einkommen- und Vermögenssteuer an, daß sie sich tatsächlich als Zuschläge darstellen; autonome Steuerformen sind nur für die Gewerbesteuer zugelassen, aber auch hier nicht für die fakultativ neben der allgemeinen gestatteten Sondergewerbesteuern auf Warenhäuser, Filialgeschäfte und Grundstückshandel. Das gegenseitige Belastungsverhältnis der einzelnen Steuern ist im Gesetz bestimmt. Eigentümlich ist somit allen diesen Gemeindeabgabengesetzen, daß sie im Gegensatz zu Preußen, das Ergänzungssteuerzuschläge oder eine Realsteuer auf das Kapitalvermögen nicht zuläßt, auch dieses, wenn auch in geringerem Ausmaße wie Grundbesitz und Gewerbebetrieb zu einer besondern Gemeindesteuer neben der Einkommensteuer heranziehen. Die Entscheidung über die Rechtsmittel gegen die Heranziehung zu den Gemeindeabgaben oder doch mindestens zu den direkten Gemeindesteuern ist überall wie in Preußen dem Verwaltungsstreitverfahren zugewiesen, die Beitreibung dem Verwaltungszwangsverfahren. Wegen der Wandergewerbe-, Wanderlager- und Warenhaussteuern vgl. oben § 8.

Die gesetzlich organisierten weitern Kommunalverbände sind in Bayern die Distrikte („Distriktsgemeinden") und Kreise und in Hessen die Kreise und Provinzen, hier wie dort die zuerst Genannten den Kreisen, die zu zweit Genannten den Provinzen in Preußen entsprechend, in Sachsen die Bezirksverbände für die Amtshauptmannschaft, in Württemberg die Amtskörperschaft des Oberamtsbezirks und in Baden der Kreis; es fehlt also in diesen vier Staaten der der preußischen Provinz entsprechende weiteste Kommunalverband. Die auf dem Gebiete der öffentlichen Abgaben liegenden Einnahmequellen bestehen außer in Gebühren in direkten Steuern, die nach dem Maßstabe der direkten Staatssteuern entweder den zugehörigen engern Kommunalverbänden — jetziges preußisches System — oder den Einzelnen unter Haftung des betreffenden engern Verbandes für Einziehung und Ausfälle — früheres preußisches System der Kreisbesteuerung — auferlegt werden oder, wie die bayrischen Kreisumlagen, als Zuschläge zu den Staatssteuern mit diesen vom Staate eingezogen werden.

In Anlehnung an das Abgabenrecht der weitern Kommunalverbände, aber, der Bestimmung der Zweckverbände zur Erfüllung nur einzelner kommunaler Aufgaben entsprechend, unter stärkerer Betonung des Grundsatzes der Lastenverteilung nach dem Interesse ist das Abgabenrecht der Zweckverbände in Preußen nach den beiden Zweckverbandsgesetzen vom 19. Juli 1911[1] geregelt. Die nach dem allgemeinen Gesetz aus Städten, Landgemeinden, Gutsbezirken, Bürgermeistereien, Ämtern und Landkreisen unter Einverständnis der Beteiligten oder im öffentlichen Interesse auch zwangsweise zu bildenden Zweckverbände können Gebühren und Beiträge unter sinngemäßer Anwendung des Kommunalabgabengesetzes erheben und die Verbandsglieder, d. h. die Gemeinden usw., nach ihrer Beteiligung an den Aufgaben des Verbandes oder nach dem der Kreis- und Provinzialbesteuerung zugrunde zu legenden Soll der Staats- und staatlich veranlagten Steuern oder nach einem durch die Satzung festgelegten Maßstabe zu Umlagen heranzuziehen. Der aus Berlin, den Stadtkreise bildenden Vorortsgemeinden und den Landkreisen Teltow und Niederbarnim zur Erfüllung im Gesetz bestimmter Aufgaben bestehende Zweckverband Groß-Berlin besitzt das Recht zur Erhebung von Gebühren und Beiträgen nach den für die Provinzialverbände geltenden Bestimmungen, und auch die Umlagen auf die Verbandsglieder folgen, soweit nicht die Satzung etwas anderes vorschreibt, den Grundsätzen der Provinzialbesteuerung, abgesehen von den Aufwendungen für Bahnunternehmungen, die nach dem Interesse aufzubringen sind.

[1] Zweckverbandsgesetz für die ganze Monarchie (GS. S. 115) und Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin (GS. S. 123).

6.

Soziales Versicherungsrecht

von

Professor Dr. Ludwig Laß,
Geheimem Regierungsrat, Berlin.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 460

Erstes Kapitel. Grundlehren.

§ 1. Begriff und Arten der sozialen Versicherung S. 462. — § 2. Die geschichtliche Entwicklung S. 464. — § 3. Die rechtliche Natur der sozialen Versicherung S. 466. — § 4. Zwang und Freiheit (Selbstverwaltung) auf dem Gebiete der sozialen Versicherung S. 468.

Zweites Kapitel. Die einzelnen Zweige der sozialen Versicherung.

Erster Abschnitt: Krankenversicherung 470

§ 5. Die Versicherten S. 470. — § 6. Die Träger der Krankenversicherung S. 472. — § 7. Die Leistungen der Krankenversicherung S. 473. — § 8. Die Aufbringung der Mittel S. 475. — § 9. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung S. 477.

Zweiter Abschnitt: Unfallversicherung 478

§ 10. Der Betriebsunfall S. 479. — § 11. Die Versicherten S. 480. — § 12. Die Träger der Unfallversicherung S. 482. — § 13. Die Leistungen der Unfallversicherung S. 483. — § 14. Die Aufbringung der Mittel S. 487. — § 15. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung S. 489.

Dritter Abschnitt: Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung 491

§ 16. Allgemeines S. 491. — § 17. Die Versicherten S. 492. — § 18. Die Träger der Versicherung S. 493. — § 19. Die Leistungen der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung S. 494. — § 20. Die Aufbringung der Mittel S. 497. — § 21. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung S. 498.

Vierter Abschnitt: Angestelltenversicherung 499

§ 22. Die Versicherten S. 500. — § 23. Die Träger der Angestelltenversicherung S. 501. — § 24. Die Leistungen der Angestelltenversicherung S. 502. — § 25. Die Aufbringung der Mittel S. 505. — § 26. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung S. 507. — § 27. Zuschußkassen, Ersatzkassen, Lebensversicherungsunternehmungen S. 508.

Fünfter Abschnitt: Verhältnis der einzelnen Zweige der sozialen Versicherung zueinander und zu anderen Ansprüchen 509

§ 28. Kranken- und Unfallversicherung S. 509. — § 29. Krankenversicherung und Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung S. 511. — § 30. Unfallversicherung und Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung S. 511. — § 31. Arbeiter- und Angestelltenversicherung S. 511. — § 32. Verhältnis der Ansprüche aus der sozialen Versicherung zu anderen Ansprüchen S. 512.

Sechster Abschnitt: Überblick über die ausländische Gesetzgebung 513

§ 33. Allgemeines S. 513. — § 34. Krankenversicherung S. 514. — § 35. Unfallversicherung S. 514. — § 36. Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung S. 515.

Schluß 516

Einleitung.

Kaum war ein Jahrzehnt seit der Wiederaufrichtung des Deutschen Reichs verflossen, als Deutschland begann, sich einer nicht minder gewaltigen Aufgabe zu unterziehen: der Fürsorge für die gesamte deutsche Arbeiterbevölkerung durch den allmählichen Ausbau der sozialen Gesetzgebung. Es war dies eine große sozialpolitische Tat, da es an jedem Vorbilde sowohl im Inland als auch im Ausland fehlte. Das Eingreifen der Gesetzgebung war dringend notwendig geworden, denn es hatte sich in den meisten zivilisierten Staaten auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiete eine mächtige Umwälzung vollzogen. Dieser Umschwung war eingetreten infolge des Übergangs vom Klein- zum Großbetrieb, der gesteigerten Verwendung von Maschinen und gefährlichen Stoffen und der dadurch hervorgerufenen Erhöhung der Gefahr für Leib und Leben, der Bildung eines politisch freien, wirtschaftlich abhängigen, besitzlosen, allein auf den Ertrag seiner Arbeitskraft angewiesenen Arbeiterstandes und der damit verknüpften dauernden und tief empfundenen Gegensätze zwischen Arbeiterschaft und Unternehmertum. Der bestehende Rechtszustand vermochte diesen veränderten Verhältnissen nicht zu genügen. Die Unzulänglichkeit der bestehenden Gesetze machte sich besonders fühlbar in den Fällen der Not: bei Krankheit, Unfällen, Invalidität und der mit der Erreichung eines hohen Alters vielfach verbundenen teilweisen Erwerbsunfähigkeit. Hier setzt die Versicherungsgesetzgebung ein, die das Ziel verfolgt, den berechtigten Ansprüchen der arbeitenden Bevölkerung gerecht zu werden und zur Milderung der sozialen Gegensätze beizutragen. In der sozialen Versicherung gelangt das an altüberlieferte deutschrechtliche Anschauungen [1] sich anlehnende Prinzip zum Ausdruck, daß das Arbeitsverhältnis nicht nur ein rechtliches, sondern auch ein soziales ist, d. h. daß der Arbeitgeber, der die Arbeitskraft des Arbeitnehmers für seine Zwecke ausnutzt, nicht nur zur Zahlung des Lohnes, sondern darüber hinaus auch zu einer gewissen Fürsorge für den Arbeitnehmer verpflichtet ist. „Der soziale Gedanke ist," wie W. Kahl [2] zutreffend sagt, „in die Staatszwecke eingetreten." „Die Rückwirkung dieser erweiterten Staatsauffassung auf das Verwaltungsrecht ist darin gelegen, daß neue und große Gebiete der Verwaltungsgesetzgebung erschlossen worden sind. Unter dem starken Schutze des deutschen Kaisertums hat diese Gesetzgebung ihren verheißungsvollen Lauf begonnen und eine neue Ära deutscher Einheit im Gebiete des Verwaltungsrechts herbeigeführt." Das Riesenwerk gelang ungeahnt schnell; in rascher Folge schloß sich ein Stein an den anderen des großen Gebäudes. Der Weitsicht und Tatkraft des Reichskanzlers Fürsten von Bismarck, der mit aller Kraft die Durchführung der Sozialreform betrieb, ist es vornehmlich zu verdanken, daß die schwierige Aufgabe in so erstaunlich schneller Zeit gelöst wurde. An dem Ausbau und Umbau der sozialen Versicherung wird ständig weitergearbeitet.

Das Vorgehen des Deutschen Reiches auf dem Gebiete der sozialen Versicherung war bahnbrechend für alle übrigen zivilisierten Staaten. Die lebhaften Zweifel an der Gangbarkeit des vom Deutschen Reiche eingeschlagenen Weges sind angesichts der Erfolge [3] der deutschen

---

[1] Zu erinnern ist an das Knappschaftswesen, die Reederhaftung, die Haftung der Herrschaft nach Gesinderecht.

[2] Über Einheit im Gebiete des deutschen Verwaltungsrechts: Schmollers Jahrbücher 27. Jahrg. S. 15 ff.

[3] Über die Wirkungen der deutschen Arbeiterversicherung zu vgl. Laß und Zahn, Einrichtung und Wirkung der deutschen Arbeiterversicherung. 3. Ausg. Berlin 1904, S. 128 ff.; ferner Dr. Kaufmann, Fünfundzwanzig Jahre Unfall- und Invalidenversicherung. Rede bei der Jubelfeier der Unfall- und Invalidenversicherung am 1. Oktober 1910. Berlin 1910; derselbe, Licht und Schatten der deutschen Arbeiterversicherung. Berlin 1912; Zahn,

sozialen Versicherung allmählich geschwunden. Die meisten Staaten Europas sind damit beschäftigt, ähnliche Einrichtungen für ihre Länder zu treffen.

Eingeleitet wurde die soziale Gesetzgebung durch die unvergeßliche, von dem ersten Reichskanzler eigenhändig niedergeschriebene Botschaft Kaiser Wilhelms I. vom 17. November 1881, die in großen Zügen Plan und Ziel der sozialen Versicherungsgesetzgebung vorzeichnete. Hier heißt es: „Wir halten es für Unsere Kaiserliche Pflicht, dem Reichstag die Förderung des Wohles der Arbeiter von neuem ans Herz zu legen, und würden Wir mit um so größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewußtsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hilfsbedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Beistandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen. In Unseren darauf gerichteten Bestrebungen sind wir der Zustimmung aller verbündeten Regierungen gewiß und vertrauen auf die Unterstützung des Reichstags ohne Unterschied der Parteistellungen. In diesem Sinne wird zunächst der Entwurf eines Gesetzes über die Versicherung der Arbeiter gegen Betriebsunfälle vorbereitet. Ergänzend wird ihm eine Vorlage zur Seite treten, welche sich eine gleichmäßige Organisation des gewerblichen Krankenkassenwesens zur Aufgabe stellt. Aber auch diejenigen, welche durch Alter oder Invalidität erwerbsunfähig werden, haben der Gesamtheit gegenüber einen begründeten Anspruch auf ein höheres Maß staatlicher Fürsorge, als ihnen bisher hat zuteil werden können. Für diese Fürsorge die rechten Mittel und Wege zu finden, ist eine schwierige, aber auch eine der höchsten Aufgaben jedes Gemeinwesens, welches auf den sittlichen Fundamenten des christlichen Volkslebens steht. Der engere Anschluß an die realen Kräfte dieses Volkslebens und das Zusammenfassen der letzteren in der Form korporativer Genossenschaften unter staatlichem Schutz und staatlicher Förderung werden, wie Wir hoffen, die Lösung auch von Aufgaben möglich machen, denen die Staatsgewalt allein in gleichem Umfange nicht gewachsen sein würde."

Aus diesem denkwürdigen Schriftstück sind die Grundsteine der jetzt bestehenden sozialen Versicherung klar zu ersehen. Das Wohl der Arbeiter soll gefördert werden durch eine Versicherung gegen Krankheit, Unfall und Invalidität, die Versicherung soll durchgeführt werden durch korporative Genossenschaften, und den Versicherten sollen feste Rechtsansprüche gewährleistet werden. Dieses Programm hat die neueste Zeit durch die Witwen- und Waisenversicherung der Arbeiter und die Versicherung der Angestellten weiter ausgebaut.

Wie die soziale Versicherung im Laufe der Zeit sich entwickelt hat, wird im folgenden erörtert werden.

Erstes Kapitel.

Grundlehren.

§ 1. Begriff und Arten der sozialen Versicherung.

1. Die soziale Versicherung umfaßt diejenigen durch die sozialen Versicherungsgesetze des Deutschen Reichs geschaffenen Einrichtungen, durch welche die in die Versicherung einbezogenen Bevölkerungsschichten gegen die ihrer Arbeitskraft drohenden Gefahren (Krankheit, Unfall, Invalidität, hohes Alter, Tod) materiell sichergestellt werden. Diese Sicherstellung erstreckt sich in erheblichem Umfang auch auf die Familienangehörigen und die Hinterbliebenen der Versicherten.

Die Arbeiterversicherung in Deutschland, ihre sozialhygienische und sozialpolitische Bedeutung, Sonderdruck aus der Münchener medizinischen Wochenschrift Nr. 48, 1912; derselbe, Belastung durch die deutsche Arbeiterversicherung, in der Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1912; derselbe, Arbeiterversicherung und Armenpflege im Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 1912; F. Hitze, Zur Würdigung der Deutschen Arbeiter-Sozialpolitik. M.-Gladbach 1913.

2. Die soziale Versicherungsgesetzgebung bildet zusammen mit der Arbeiterschutzgesetzgebung die soziale Gesetzgebung des Deutschen Reichs[1]. Die Arbeiterschutzgesetzgebung ist, wie die soziale Versicherungsgesetzgebung, ein Produkt der neueren Zeit, veranlaßt durch die Entwicklung der Großbetriebe und die Anwendung der Maschinen. Sie nahm im Beginn des vorigen Jahrhunderts ihren Anfang in England, wo sich früher als in anderen Ländern der Übergang zu der neuen Produktionsweise vollzogen hatte, und gelangte in der internationalen Arbeiterschutzkonferenz in Berlin (15.—29. März 1890) zum klar bewußten Ausdruck. Die Arbeiterschutzgesetzgebung hat zum Gegenstande den Schutz gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit der Arbeiter, die Regelung der Arbeitsordnungen, die Arbeiten der Frauen, jugendlichen Arbeiter und Kinder, die Arbeiten an Sonn- und Festtagen, die Nachtarbeit, die Maximalarbeitszeit, die Arbeitspausen, die Beseitigung von Mißbräuchen bei der Lohnzahlung, insbesondere das Verbot des Truckſystems, die geistige Fortbildung der Arbeiter (Fortbildungsschulen) und die gewerbepolizeiliche Überwachung der Betriebe[2].

3. Die soziale Versicherung zerfällt in die reichsgesetzliche Arbeiterversicherung und die Angestelltenversicherung. Die reichsgesetzliche Arbeiterversicherung kennt drei Zweige der Versicherung: die Krankenversicherung, die Unfallversicherung und die Invaliden- und Hinterbliebenen-Versicherung[3].

---

[1] In einem weiteren Sinne umfaßt die soziale Gesetzgebung alle diejenigen Vorschriften, welche die Hebung und Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der minder begüterten Teile der Bevölkerung zum Gegenstande haben.

[2] Zu vgl. Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Conrad, Elster, Lexis, Loening. 3. Aufl. Bd. I S. 470—607; Handbuch der Arbeiterwohlfahrt von Dr. Dammer, 1903, Bd. II S. 34—104; ferner die Kommentare zur Gewerbeordnung (z. B. Hoffmann, 12. Aufl., v. Landmann, 6. Aufl., Neukamp, 1912, Rohrscheid, 2. Aufl., Stier-Somlo, 1912, Lindenberg, 1913).

[3] **Literatur:** Wichtigere Schriften, die das gesamte Arbeiterversicherungsrecht umfassen: H. Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung, I. Bd.: Die reichsrechtlichen Grundlagen der Arbeiterversicherung, Berlin 1890—1893; II. Bd.: Das Recht der Invaliden- und Altersversicherung, Berlin 1905; R. Weyl, Lehrbuch des Reichsversicherungsrechts, Leipzig 1894; K. Bornhak, Die deutsche Sozialgesetzgebung, 4. Aufl., Tübingen 1900; Zorn, Das deutsche Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. II 179 ff.; Seydel, Bayer. Staatsrecht, 2. Aufl., Bd. III 140 ff.; Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches, 4. Aufl. 1901, Bd. III 262 ff.; R. Piloty, Gesamtausgabe der Arbeiterversicherungsgesetze, 2. Aufl., München 1900 ff.; E. Götze und P. Schindler, Jahrbuch der Arbeiterversicherung, Berlin, 26 Jahrgänge; Leitfaden zur Arbeiterversicherung des Deutschen Reichs (Berlin 1913); Laß und Zahn, Einrichtung und Wirkung der deutschen Arbeiterversicherung (Amtliche Denkschrift) 3. Aufl., Berlin 1904; Laß und Klehmet, Grundriß der Arbeiterversicherung, Stuttgart 1903; Stier-Somlo, Studien zum sozialen Recht, Mannheim und Leipzig 1912; Kaskel und Sitzler, Grundriß des sozialen Versicherungsrechts, Berlin 1912; v. Köbke, Grundzüge der Arbeiterversicherung, Berlin 1906; List, Das geltende deutsche Arbeiterversicherungsrecht, Berlin-Grunewald 1906; Manes, Sozialversicherung, 2. Aufl., Leipzig 1911; Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Leipzig 1910, § 262; Wagner, Die deutsche Arbeiterversicherung, Berlin-Grunewald 1906; Cahn, System der Reichsversicherungsordnung, Groß-Lichterfelde 1911; Brosel-Vallet, Reichsversicherungsordnung; die Kommentare zur Reichsversicherungsordnung von Düttmann, Appelius u. a., Altenburg 1911; von Gugel-Schmidt, Berlin 1912; Hanow, Hoffmann u. a., Berlin 1911; v. Köhler, Biesenberger u. a., Stuttgart 1911; Kohler mit Gresbeck und Reger, 1911; Laß, Olshausen, Weymann, Berlin 1912; Laß, Kleine Handausgabe mit Anmerk., Mannheim 1912/13; Manes, Mentzel, Schulz, Leipzig 1912; Stier-Somlo, Berlin 1911; Follmann, Jaup u. a., Berlin (J. Guttentag) 1912 ff., Dannenberg, Haenel u. a., Leipzig 1912. Grober, Einführung in die Versicherungsmedizin, Jena 1907; Engel, Grundzüge ärztlichen Mitwirkens bei Ausführung der staatlichen Unfallversicherungsgesetze, Jena 1909; Fürst und Windscheid, Handbuch der sozialen Medizin, Jena 1903—1905. Zu vgl. im übrigen für die ältere Zeit Frankenstein, Bibliographie des Arbeiterversicherungswesens im Deutschen Reiche 1895.

Materialsammlung: Archiv für Reichsversicherung, hrsg. von Düttmann u. a., Oldenburg 1912 ff.

Zeitschriften: Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts 1885 ff.; Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung, hrsg. von Braun, Berlin 1911 ff.;

§ 2. Die geschichtliche Entwicklung.

I. Der frühere Rechtszustand. Vor Einführung der sozialen Versicherung fehlte es an einer einheitlichen und ausreichenden Gesetzgebung, welche die Fürsorge für die Arbeiter und ihre Familienangehörigen im Falle der Krankheit, eines Unfalls, der Invalidität oder ihres Todes zum Gegenstande hatte. Die Regelung einer solchen Fürsorge war entweder nur auf einen ganz kleinen Kreis von Personen beschränkt, oder es galten die Gesetze nur für räumlich begrenzte Gebiete des Deutschen Reichs. Wie Rosin[1] zweckmäßig einteilt, lassen sich drei Formen der Fürsorge unterscheiden: die Fürsorge des Arbeitgebers, die genossenschaftliche Fürsorge durch die Beteiligten selbst, und die öffentliche Fürsorge des Staats und der Gemeinden.

1. Was die Krankenversicherung anlangt, so ist hier zunächst zu erinnern an die Fürsorgepflicht der Herrschaft gegenüber ihrem Gesinde nach den verschiedenen Gesindeordnungen (zu vgl. jetzt auch § 617 des BGB.), des Prinzipals gegenüber dem erkrankten Handlungsgehilfen (Art. 60 des früheren HGB.) und des Reeders gegenüber der Seemannschaft (§§ 48—51 der früheren Seemannsordnung vom 27. Dezember 1872). Die genossenschaftliche Fürsorge wurde — teilweise unter Beteiligung der Arbeitgeber an den Lasten — durch die Knappschaftsvereine, Innungen und sonstigen Hilfskassen durchgeführt; die öffentliche Fürsorge beruhte auf den Einrichtungen der Armenpflege (zu vgl. Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 6. Juni 1870) und in Süddeutschland (Bayern, Württemberg und Baden) auf einer dort bereits früh entwickelten Krankenfürsorge der Gemeinden gegen Beitragsleistungen.

2. Auf dem Gebiete der Unfallfürsorge sind ferner zu erwähnen die allgemein — d. h. nicht nur auf die Arbeiter — anwendbaren Vorschriften des gemeinen Rechts und der verschiedenen Partikularrechte über die Verpflichtung zum Schadensersatz im Falle der Tötung oder Körperverletzung eines Menschen (insbes. die lex Aquilia und deren Erweiterungen, Pr. Allg. Landrecht I 6 §§ 98—129, II 8 § 1557; Sächs. BGB. § 1483 ff., code civil Art. 1382 ff.), und in erster Reihe das Reichshaftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871, welches die Haftung der Unternehmer in verschiedenem Umfang über das römisch-rechtliche Verschuldungsprinzip hinaus erweiterte.

3. Von einer ausreichenden gesetzlichen Fürsorge für invalide und alte Arbeiter war vollends keine Rede. Abgesehen von der öffentlichen Armenpflege kam nur die Fürsorge der Knappschaftsverbände und Innungen in Betracht.

Der Rechtszustand war hiernach ein für die Entwicklung, welche Gewerbe- und Fabrikwesen durchgemacht hatte, durchaus unvollkommener und ungenügender.

II. Die geschichtliche Folge der Gesetze. Den Wendepunkt in der Gesetzgebung bildete, wie erwähnt, die Kaiserliche Botschaft vom 17. November 1881. Die einzelnen Etappen der Gesetzgebungsarbeiten sind die folgenden:

Monatsblätter für Arbeiterversicherung, hrsg. von Mitgliedern des Reichsversicherungsamts; Arbeiterversorgung, hrsg. von Troschel, Berlin-Lichterfelde 1884 ff.; Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, hrsg. vom Deutschen Verein für Versicherungswissenschaft, Berlin, 11 Jahrg.; Soziale Praxis, hrsg. von Prof. Dr. Francke, Leipzig (Duncker und Humblot), 21 Bde.; Reichsarbeitsblatt, hrsg. vom Kaiserl. statist. Amt in Berlin, seit 1903; Zeitschrift für Versicherungsrecht und -wissenschaft, hrsg. von E. Baumgartner, Leipzig (Hirschfeld); Zeitschrift für Sozialwissenschaft, hrsg. von Prof. Dr. Jul. Wolf, Berlin (Reimer); Zentralblatt der Reichsversicherung, hrsg. von Stier-Somlo, Frankfurt a. M., seit 1905; Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, hrsg. von Kaskel, Lehmann u. a., seit 1913, Berlin (Springer); Masius, Rundschau, Blätter für Versicherungswissenschaft, Leipzig, 25 Jahrg. Volkstümliche Zeitschrift für praktische Arbeiterversicherung, Berlin, 17 Jahrgänge.

Entscheidungssammlungen: Reger, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden, München, 31 Bde.; Breithaupt, Sammlung von Entscheidungen des Reichsversicherungsamts, der Landesversicherungsämter und der Oberversicherungsämter, Berlin 1912.

Die nur einzelne Spezialgebiete der Arbeiterversicherung umfassende Literatur wird unten bei Erörterung dieser Gebiete nachgewiesen.

[1] Rosin, Das Recht der Arbeiterversicherung, Bd. I S. 1—19; ferner M. Wagner, Zur Vorgeschichte der gesetzlichen Arbeiterversicherung Deutschlands, Berlin 1903.

1. Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes vom Jahre 1881, der an dem Widerspruch des Bundesrates gegen die Reichstagsbeschlüsse scheiterte;

2. Entwurf eines Krankenversicherungsgesetzes vom Jahre 1882 und das Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883, das erste praktische Ergebnis auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung;

3. zweiter Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes vom Jahre 1882, der in der Kommission verblieb;

4. dritter Entwurf eines Unfallversicherungsgesetzes vom Jahre 1884 und das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884;

5. weiterer Ausbau der Kranken- und Unfallversicherung (Gesetz, betr. die Ausdehnung der Unfall- und Krankenversicherung, vom 28. Mai 1885; Gesetz, betr. die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen, vom 5. Mai 1886; Gesetz, betr. die Unfallversicherung der bei Bauten beschäftigten Personen, vom 11. Juli 1887; Gesetz, betr. die Unfallversicherung der Seeleute und anderer bei der Seeschiffahrt beteiligter Personen, vom 13. Juli 1887);

6. Gesetz, betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung, vom 22. Juni 1889, und die Revision dieses Gesetzes vom 13. Juli 1899, welches von da an die Bezeichnung: „Invalidenversicherungsgesetz" führte;

7. Revision der Kranken- und Unfallversicherung. Die Krankenversicherung wurde weiter ausgestaltet durch die Novellen vom 10. April 1892, 30. Juni 1900 und 25. Mai 1903 sowie durch die Novelle zum Hilfskassengesetz vom 1. Juni 1884. Bezüglich der Unfallversicherung sind zunächst mißglückte Versuche einer Revision in den Jahren 1896 und 1897 zu erwähnen. Es folgten die Unfallversicherungsgesetze, nämlich:

a) Gesetz, betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze (sog. Haupt- oder Mantelgesetz),

b) Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz,

c) Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft,

d) Bau-Unfallversicherungsgesetz,

e) See-Unfallversicherungsgesetz,

ämtlich vom 30. Juni 1900.

8. Durch besondere Gesetze wurde die Unfallfürsorge für Beamte und Personen des Soldatenstandes (Reichsgesetz vom 15. März 1886 in der revidierten Fassung vom 18. Juni 1901) und die Unfallfürsorge für Gefangene (Reichsgesetz vom 30. Juni 1900) geregelt.

9. Die Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 (RGBl. S. 509 ff.). hat die Vorschriften über Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung in einem einheitlichen Gesetze zusammengefaßt. Neu hinzugefügt wurde die Hinterbliebenenversicherung (Witwen- und Waisenversicherung). Das Ziel einer weitgehenden Vereinfachung und Verschmelzung der gesamten Arbeiterversicherung ist nicht erreicht worden. Eine solche wäre nur möglich gewesen durch Zertrümmerung oder gründliche Umgestaltung vorhandener großer Organisationen (Krankenkassen, Berufsgenossenschaften oder Versicherungsanstalten). Hierzu lag kein hinreichender Grund vor. Die Reichsversicherungsordnung hat sich daher darauf beschränkt, die Versicherung der Witwen und Waisen der Arbeiter zu schaffen und im übrigen nur eine größere Annäherung der verschiedenen Zweige der sozialen Versicherung zueinander und Verbesserungen im einzelnen zu bringen. Die Reichsversicherungsordnung, die 1805 Paragraphen umfaßt, zerfällt in sechs Bücher. Buch 1 enthält Gemeinsame Vorschriften, Buch 2 die Krankenversicherung, Buch 3 die Unfallversicherung, Buch 4 die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, Buch 5 die Rechtsbeziehungen der Versicherungsträger zueinander und zu anderen Verpflichteten, Buch 6 das gemeinsame Verfahren.

Zur Einführung der Reichsversicherungsordnung ist das Einführungsgesetz vom 19. Juli 1911 erlassen, das 104 Artikel umfaßt (RGBl. S. 839).

10. Eine besondere Versicherung der Angestellten wurde seit 1901 angestrebt. Im Jahre 1903 wurden Ermittelungen über die wirtschaftlichen Verhältnisse der Privatangestellten veranstaltet, deren Ergebnisse das Kaiserliche Statistische Amt ausarbeitete. Die erste Denkschrift über Plan und Kosten einer Angestelltenversicherung wurde 1907 dem Reichstage vorgelegt. Danach wurde ein Betrag von etwa 19 vom Hundert des Jahresverdienstes für nötig erachtet, um Ruhegeld und Hinterbliebenenfürsorge in einer Höhe gewähren zu können, wie sie Reichs- oder Staatsbeamte beziehen. Die hohen Kosten schreckten von einem Ausbau der Angestelltenversicherung auf einer solchen Grundlage zurück. Eine zweite Denkschrift vom Jahre 1908 beschränkte sich auf wesentlich geringere Leistungen, wogegen in Aussicht genommen wurde, Beiträge nur in Höhe von etwa 8 vom Hundert des Jahresverdienstes zu erheben. Auf dieser Grundlage beruht das Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911 (RGBl. S. 989 ff.). Die Vorschläge, die für die Einrichtung der Angestelltenversicherung gemacht worden sind, bewegten sich nach drei Richtungen hin. Man dachte an einen Ausbau der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung durch Anfügung neuer Lohnklassen, ferner an die Befreiung der Angestellten von der allgemeinen Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung und Versicherung bei einer besonderen Anstalt für Angestellte, und endlich an eine besondere zusätzliche Versicherung der Angestellten in einer besonderen Reichsanstalt neben der allgemeinen Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, so daß die geringer besoldeten Angestellten (mit einem Jahresarbeitsverdienst bis zu 2000 Mk) sowohl in der allgemeinen Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung als auch in der besonderen Angestelltenversicherung versichert sind. Das Gesetz hat den dritten Weg als den gangbarsten gewählt. Gegen eine Angliederung der Angestelltenversicherung an die allgemeine Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung sprach der Umstand, daß die Wünsche der Angestellten durch eine einfache Angliederung an die allgemeine Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung nicht hätten erfüllt werden können. Das Ruhegeld soll nicht erst bei Eintritt der Invalidität im Sinne der Reichsversicherungsordnung gewährt werden, sondern schon bei Berufsunfähigkeit. Ferner soll Altersrente schon mit Vollendung des 65. Lebensjahres und nicht erst mit Vollendung des 70. Lebensjahres gewährt werden. Man wünschte eine Versorgung sämtlicher Witwen der Angestellten ohne Unterschied, nicht nur der invaliden Witwen, worauf sich die Reichsversicherungsordnung beschränkt. Die Waisen sollten bis zum vollendeten 18. — nicht nur bis zum 15. — Lebensjahre versorgt werden, das Heilverfahren sollte anders geregelt werden, ein Reichszuschuß sollte für die neue Art der Versicherung nicht gewährt werden, usw. Für die Doppelversicherung der gering besoldeten Angestellten sprach die Erwägung, daß man diesen Angestellten die Wohltat, die der Reichszuschuß zu der allgemeinen Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung bietet, nicht entziehen wollte.

§ 3. Die rechtliche Natur der sozialen Versicherung.

Die Frage nach der rechtlichen Natur der sozialen Versicherung ist eine der bestrittensten [1]. Die einen weisen sie dem Privatrecht zu, andere dem öffentlichen Recht, und wieder andere nehmen unter verschiedener Begründung eine gemischte Natur — d. i. eine Mischung von öffentlichrechtlichen und privatrechtlichen Elementen — an. Das Richtige ist meines Erachtens,

[1] Zu vgl. das Nähere bei Rosin, Die Rechtsnatur der Arbeiterversicherung, Tübingen 1908 (Staatsrechtliche Abhandlungen, Festgabe für Laband zum 50. Jahrestage der Doktorpromotion, 2. Bd.), woselbst die Streitfrage eingehend erörtert wird; ferner Piloty, UV. I 163, II 409; Menzel, Die Arbeiterversicherung nach österreichischem Recht, Leipzig 1893, S. 185 ff.; Köhne, Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht XXXVII 76 ff.; Bornhak, ebenda XXXIX 233 ff.; G. Meyer, Verwaltungsrecht, 2. Aufl., I § 184; Tezner in Grünhuts Zeitschrift, XXI 199; Pfälzer in der Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht, XLIV 388 und XLV 1 ff.; Proebst in Hirths Annalen, 1888, S. 319 ff.; Lewis, Versicherungsrecht, S. 346; Rehm i. Arch. f. öff. Recht V 529; Weyl, Lehrb. d. Reichsversicherungsrechts S. 877 ff. und Baumgartners Zeitschr. f. Versicherungs-Recht und -Wissenschaft, Bd. I (Privatversicherung und Arbeiterversicherung); Jellinek, System der subjekt. öff. Rechte, 2. Aufl., S. 268; Seydel, Bayer. Staatsr. III 143; Laband, Staatsrecht, 4. Aufl., III 165 ff., 313 ff.; derselbe, Deutsches Reichsstaatsrecht in „Das öffentliche Recht der Gegenwart", 1907, S. 279, 296; Frank, Der Rechtscharakter der durch die deutsche Sozialgesetzgebung geschaffenen Unterstützungsansprüche, Halberstadt 1891; Peters, Die rechtl. Natur der Unfallentschädigungsansprüche,

daß das soziale Versicherungsrecht als Ganzes dem öffentlichen Recht zuzuweisen ist, weil es im Interesse des öffentlichen Wohles geschaffen ist. Die Ansprüche, welche den Versicherten aus der Versicherung erwachsen, haben ihren Grund im öffentlichen Recht; die Lasten, welche den beitragspflichtigen Personen auferlegt sind, sind öffentliche Lasten, und ein Teil dieser Lasten (namentlich der Reichszuschuß auf dem Gebiete der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung) wird sogar aus allgemeinen Mitteln des Reichs bestritten. Da neben greifen die Vorschriften der sozialen Versicherung aber auch vielfach in andere Rechtsgebiete über. So sind z. B. die Modifikationen des Schadensersatz- und Haftpflichtrechts durch die §§ 898 ff., 1042, 1219 der RVO. zweifellos privatrechtlicher Natur. Neben dem Privatrechte kommt aber auch das Prozeßrecht, Strafrecht, Handelsrecht, ja, auch das Kirchenrecht[1] in Betracht. Eine Scheidung der verschiedenartigen Bestandteile ist jedoch unzweckmäßig, da das soziale Versicherungsrecht, wenn seine Eigenart richtig verstanden werden soll, einheitlich im Zusammenhange betrachtet werden muß.

Die weitere Frage geht dahin, ob das soziale Versicherungsrecht ein Versicherungsrecht ist oder nicht. Hierauf ist zu erwidern, daß die soziale Versicherung nicht unter den Begriff der Versicherung in dem bisher gekannten Umfange fällt, da es an einem Versicherungsvertrage und namentlich an einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnisse zwischen der Leistung des einen Teils und der Gegenleistung des anderen Teils im Sinne zweiseitiger privater Rechtsgeschäfte mangelt. Das rechtliche Verhältnis zwischen dem Anspruch der Versicherten auf Leistung und dem Anspruch der Versicherungsträger auf die Beiträge ist im Interesse der leichteren Durchführung der Gesetze von dem Gesetzgeber derartig gestaltet worden, daß beide Ansprüche unabhängig voneinander gemacht worden sind. Die Kreise der anspruchsberechtigten und der beitragspflichtigen Personen sind nicht die gleichen, und Einreden des Trägers der Versicherung, welche aus dem Rechtsverhältnis zwischen ihm und dem Beitragspflichtigen hergeleitet werden könnten (z. B. daß die Beiträge nicht oder nicht vollständig entrichtet seien) sind dem Anspruchsberechtigten gegenüber regelmäßig ausgeschlossen. Beide Schuldverhältnisse stehen selbständig nebeneinander. Es besteht auch kein klagbares Recht des Versicherten gegen den Beitragspflichtigen dahin, daß dieser die Beiträge für die Versicherung zahle. Kommt der Beitragspflichtige seinen Verbindlichkeiten nicht nach, so steht es dem Berechtigten nur frei, diese Tatsache dem zuständigen Träger der Versicherung zur Kenntnis zu bringen, welcher dann seinerseits mit den ihm zu Gebote stehenden Zwangsmitteln gegen den säumigen Schuldner vorgehen kann. Auch ist das Rechtsverhältnis nicht in der Weise ausgestaltet, daß dem Beitragspflichtigen ein Rechtsanspruch gegen den Träger der Versicherung auf Leistung an den Berechtigten gewährt wird; dieser ist vielmehr allein und unmittelbar anspruchsberechtigtes Subjekt.

Ist hiernach das soziale Versicherungsrecht nicht ein Versicherungsrecht in dem bisher gekannten Sinne, so besteht doch kein zwingendes Hindernis, den Begriff der Versicherung zu erweitern und auf das neue Recht anzuwenden. Die Verwandtschaft der sozialen Versicherung als Ganzes genommen mit einer „Versicherung" zeigt sich nicht nur in einer Sicherung, einem securum facere der Versicherten, sondern auch in ihrem inneren Wesen und in ihrem wirtschaftlichen Zwecke. Denn das Wesen einer jeden Versicherung besteht in einer geordneten, nach versicherungstechnischen Regeln erfolgenden Verteilung des dem einzelnen zugestoßenen Schadens auf eine zu diesem Zwecke gebildete Gemeinschaft vieler einzelnen. Dies ist aber auch bei der sozialen Versicherung der Fall. Die Kosten dieser Versicherung werden — abgesehen von dem Reichszuschuß — im Prinzip von denen aufgebracht, die an der Versicherung interessiert sind.

Breslau 1896; Schmoller, Grundriß der allgemeinen Volkswirtschaftslehre, 1904, II 348, 806; Zorn, Reichsstaatsrecht, 2. Aufl. (1897), II 179 ff.; v. Woedtke, in v. Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts, 1900, I 681; Manes, Die Arbeiterversicherung (Göschen), 1905, S. 15; derselbe, Versicherungswesen (Teubner), 1905, S. 2; Stier-Somlo, Recht der Arbeiterversicherung, Grundriß, 1906, S. 5; Zeerleder, Privatrecht und soziales Recht, 1895 S. 34; Ehrenberg, Versicherungsrecht I 20: H. Siefart, Zeitschrift für die gesamte Versicherungs-Wissenschaft, Bd. VIII, S. 758.

[1] Zu vgl. R. Weyl, Kirchenrecht und Reichsversicherungsrecht im Arch. f. öff. R. X 350 ff.

Die Erklärung der sozialen Versicherung als einer Fürsorge des Staats erscheint zu unbestimmt und das Wesen der sozialen Versicherung nicht ausreichend zu erfassen. Dies ist meines Erachtens nur möglich durch eine Erweiterung des Versicherungsbegriffs[1]. Hierbei sind die Einrichtungen der sozialen Versicherung als Ganzes zu betrachten; Abweichungen in Einzelheiten müssen zurücktreten. Bei einer „Fürsorge des Staats" kann man von der Aufbringung der Mittel ganz absehen; bei einer Versicherung ist die Aufbringung der Mittel durch die Beteiligten — die Beitragleistung — aber ein wesentliches Element. Eine solche Gestaltung der Rechtsverhältnisse hatten diejenigen im Auge, die bei Entstehung der Gesetze von einer „Versicherung" sprachen.

Das praktische Ergebnis dieser Erörterungen besteht darin, daß die Anwendung allgemeiner Grundsätze des bisherigen Rechts — wie dies auch schon in der Praxis vielfach geschehen ist — auf dem Gebiete der sozialen Versicherung nicht ausgeschlossen ist. In erster Linie aber ist das neue Recht unter Würdigung von Anlaß, Zweck und Ziel seiner Entstehung aus sich selbst heraus zu beurteilen und zu erläutern.

§ 4. Zwang und Freiheit (Selbstverwaltung) auf dem Gebiete der sozialen Versicherung.

I. Die deutsche soziale Versicherung kann in ihrer Eigenart nicht verstanden werden, ohne ihre beiden Grundlagen richtig erkannt zu haben: den Zwang bei dem Zustandekommen der Versicherung und die weitgehende Freiheit bei deren Durchführung.

Ein Zwang auf dem Gebiete der sozialen Versicherung besteht nach drei Richtungen hin:

1. in der Bestimmung, daß ein näher bezeichneter Kreis von Personen ohne sein Zutun (kraft Gesetzes, Bundesratsbeschlusses oder der Satzung) versichert ist (sog. Versicherungspflicht);

2. in der Bestimmung, daß ein Kreis von Personen, der sich mit dem vorbezeichneten nicht deckt, ohne sein Zutun (ebenfalls kraft Gesetzes usw.) zur Leistung von Beiträgen verpflichtet ist (Beitragspflicht);

3. in der Bestimmung, daß die Versicherung durchgeführt wird durch gesetzlich ausgestaltete Zwangsorganisationen (Krankenkassen, Berufsgenossenschaften, Versicherungsanstalten usw.). Man spricht deshalb auch von dem Grundsatz der Zwangsversicherung im Gegensatz zu dem Grundsatz des Versicherungszwangs.

Versicherungspflichtig ist hiernach nicht diejenige Person, welche die Sicherung zu gewähren hat (z. B. auf dem Gebiete der Unfallversicherung die Gesamtheit der Unternehmer), sondern diejenige, welche den Anspruch auf Sicherung erlangt (richtiger wäre also zu sagen: versicherungsberechtigt). Der Zwang ist im wesentlichen auf die Leistung von Beiträgen — d. h. die Aufbringung der Mittel für die Versicherung — gerichtet, nicht auf die Annahme der Leistungen durch die Berechtigten. Neben der Beitragspflicht bestehen aber auf dem Gebiete der sozialen Versicherung noch weitere gesetzliche Pflichten (z. B. Meldepflichten, Pflicht zur Einreichung von Anzeigen und Nachweisungen, Pflicht zur Beobachtung und Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften usw.).

Der Zwang ist an sich keine herrliche Sache, für die man sich begeistern könnte, sondern lediglich ein notwendiges Mittel zum Zweck, ohne welches eine soziale Versicherung im großen Stile nicht durchzuführen gewesen wäre. Die Erfahrung hat gelehrt, daß von den Mitteln, welche die Privatrechtsordnung bietet — freiwillige Versicherung bei Versicherungsgesellschaften, Eintritt in Renten- und Pensionskassen, Kranken- und Sterbekassen, Bildung von Gesellschaften zur gegenseitigen Versicherung, Zurücklegung eines Teils des Einkommens für spätere ungünstige

[1] Der Begriff der „Versicherung" steht keineswegs fest. Auch bei Beratung des Gesetzes über die privaten Versicherungsunternehmungen vom 12. Mai 1901 (RGBl. S. 139) hat sich gezeigt, daß es nicht möglich ist, den Begriff der Versicherung durch eine gesetzliche Vorschrift in unanfechtbarer Weise festzulegen (vgl. ferner die Begründung zu dem Entwurf eines Gesetzes über den Versicherungsvertrag, Berlin 1903, S. 54). Und bei den Erörterungen über Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird die bloße Arbeitslosenfürsorge geradezu in Gegensatz zu einer Arbeitslosenversicherung gesetzt; es fragt sich, ob man sich mit einer bloßen Fürsorge (Arbeitsnachweis, Notstandsarbeiten usw.) begnügen oder ob man eine Versicherung einrichten soll.

Zeiten usw. — trotz aller staatlichen Bemühungen nur in ganz unzureichender Weise Gebrauch gemacht wurde. Zwangsweise hat das Gesetz auch nur das Notwendige geregelt; daran schließt sich die freiwillige Tätigkeit der Beteiligten, die nach den verschiedensten Richtungen hin wirksam wird (z. B. auf dem Gebiete der KV. die Familienversicherung, auf dem Gebiete der UV. die Mehrleistungen der Versicherungsträger, auf den Gebieten der J. u. HV. und der Angestelltenversicherung das Heilverfahren, der Kampf gegen die Volkskrankheiten usw.).

Verschieden von dem deutschen System ist dasjenige System, nach welchem ein Versicherungszwang in der Weise besteht, daß die Beteiligten gezwungen sind, ihre Arbeiter oder sich selbst zu versichern, ihnen aber die Wahl gelassen wird, in welcher Weise sie ihre Verpflichtung erfüllen wollen (durch Versicherung bei privaten Versicherungsgesellschaften, durch Versicherung auf Gegenseitigkeit usw.). Dieses System, welchem vielfach mit Unrecht der Vorzug vor dem deutschen System gegeben wird, ist in verschiedenen außerdeutschen Staaten (z. B. Italien) eingeführt.

Die deutschen Einrichtungen, soweit sie auf dem Zwange beruhen, werden häufig ohne Grund angefeindet und bekämpft, namentlich im Auslande, wo man die deutschen Einrichtungen in ihrer praktischen Wirksamkeit nicht genügend kennt [1]. Zutreffend führte Präsident T. Boediker auf dem 6. Internationalen Arbeiterversicherungskongreß in Düsseldorf (17.—24. Juni 1902) aus: „Was haben die Bekämpfer des Zwanges ihrerseits bisher ohne Zwang für die Arbeiter geleistet? Wo sind ihre Millionen, von Milliarden gar nicht zu reden? Heilen ihre Lobpreisungen der individuellen Freiheit einen Kranken, können Unfallwitwen oder Invalide von Theorien leben?" [2] Eigentliche Gegner des Zwanges sind in Deutschland kaum mehr vorhanden. Vielfach wird sogar aus solchen Kreisen, welche gegenwärtig auf die Selbsthilfe angewiesen sind, der Wunsch geäußert, daß der Versicherungszwang auf sie ausgedehnt werden möge. Daß das Zwangsprinzip sich praktisch bewährt hat und auch nicht als drückende Bevormundung empfunden wird, geht gerade aus dem Umstand hervor, daß es bei dem deutschen Volke, welches sonst jedem Zwang abhold ist, Wurzel geschlagen hat und als berechtigt anerkannt wird. Dazu kommt noch ein Umstand, dessen Bedeutung erst in neuerer Zeit gebührend gewürdigt wird, daß der Zwang die Erreichung anderweitiger wichtiger Kulturaufgaben möglich gemacht hat. Durch die Ansammlung großer Kapitalien seitens der Versicherungsträger werden die verschiedensten Zweige der Volkswirtschaft mittelbar ungemein gefördert (z. B. durch Anlage von Krankenhäusern, Arbeiterwohnungen, Begünstigung gemeinnütziger Unternehmungen u. dgl.).

II. Während auf der einen Seite der Zwang nicht zu entbehren ist, herrscht auf der anderen Seite im weitesten Umfange Freiheit in der Durchführung der sozialen Versicherung. Die soziale Versicherung wird in Deutschland durch sozialpolitische Körperschaften und Verbände durchgeführt, die mit weitgehenden Rechten der Selbstverwaltung ausgestattet sind. Die Beteiligten genießen infolgedessen ein höheres Maß von Freiheit als in denjenigen Ländern, welche der Zwangsversicherung abgeneigt sind und bei dem System der freiwilligen Versicherung (régime de la liberté) verharren. Das deutsche System begnügt sich damit, gleich im Anfang grundlegende Normen festzusetzen und einen einmaligen energischen Zwang auszuüben, in der Folgezeit aber alles Weitere der freien Selbstverwaltung der Beteiligten zu überlassen, während das andere System, um die erforderliche Sicherheit für die Beteiligten zu schaffen, die Durchführung der Versicherung auf Schritt und Tritt zu überwachen und zu kontrollieren hat. Die Folge ist, daß bei dem freiheitlichen System in Wirklichkeit eine größere Einengung der Bewegungsfreiheit durch Bureaukratie und Staatsaufsicht herbeigeführt wird, als dies bei dem System der Zwangsversicherung der Fall ist.

Die Selbstverwaltungsrechte äußern sich namentlich darin, daß die zur Durchführung der sozialen Versicherung berufenen Körperschaften und Verbände ihre Angelegenheiten — unter Staatsaufsicht — selbst durch eigene Organe (zum Teil unter Mitwirkung öffentlicher Beamten) [3] auf Grund selbstgegebener (von der Aufsichtsbehörde genehmigter) autonomer

[1] Zu vgl. die Widerlegung der Einwürfe im einzelnen bei Laß-Zahn a. a. O. S. 58 ff.
[2] Böbiker, Die wirtschaftliche und politische Bedeutung der deutschen Arbeiterversicherung.
[3] Eine größere Beteiligung des Berufsbeamtentums findet sich namentlich bei den Vorständen der Versicherungsanstalten und bei dem Direktorium der Reichsversicherungsanstalt.

Satzungen verwalten, und daß die Interessenten — Arbeitgeber und Arbeitnehmer — bei der Verwaltung und Rechtsprechung beteiligt werden.

Eine wichtige Folge der Selbstverwaltung besteht darin, daß die Beteiligten sich auch solchen gemeinnützigen Aufgaben unterziehen können, welche mit der Versicherung nur in einem mittelbaren Zusammenhange stehen. Hierher gehören namentlich das höchst wichtige Feld der Unfallverhütung und der systematischen Heilbehandlung, ferner die Bekämpfung von Volkskrankheiten und andere Maßnahmen im Interesse der Volkswohlfahrt. Diese bedeutungsvollen Nebenwirkungen der Zwangsversicherung fallen in solchen Ländern fort, welche das deutsche Prinzip verwerfen.

Zweites Kapitel.

Die einzelnen Zweige der sozialen Versicherung.

Erster Abschnitt: Krankenversicherung.

1. Rechtsquellen. a) Früheres Recht: Krankenversicherungsgesetz vom 15. Juni 1883 mit den durch die Novellen vom 10. April 1892, 30. Juni 1900 und 25. Mai 1903 und durch die Novelle zur Gewerbeordnung vom 26. Juli 1897 (das sogenannte Handwerkergesetz) herbeigeführten Änderungen; ferner die §§ 133, 134 Abs. 2, 136, 137, 138, 141 und 142 des Gesetzes, betr. die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen, vom 5. Mai 1886 mit den durch Art. II der Novelle zum KVG. vom 25. Mai 1903 veranlaßten Änderungen. — b) Neues Recht: Reichsversicherungsordnung, insbes. Buch II (§§ 165—536), und Einführungsgesetz zur Reichsversicherungsordnung, insbes. Art. 14—42.

2. Literatur. Außer den S. 463 erwähnten Ausgaben der Reichsversicherungsordnung (namentlich v. Frankenberg in der Gesamtausgabe von Düttmann, Hoffmann in der Gesamtausgabe von Hanow und andern, Olshausen in der Gesamtausgabe von Laß und anderen, Schaeffer in der Gesamtausgabe von Köhler, Manes in Manes-Mentzel-Schulz, Stier-Somlo) kommen von älteren Werken namentlich in Betracht: die Ausgaben des alten Krankenversicherungsgesetzes von Düttmann (1903), Hahn (1909), Hallbauer (1903), Hoffmann (1908), Köhne (1892), Mugdan (für Ärzte, 1900), Petersen (1908), Piloty-Rebenbacher (1904), Rasp-Meinel (1903), Reger-Henle (1908), v. Schicker (1893), v. Woedtke-Eucken-Abbenhausen (1905), Stier-Somlo, Deutsche Sozialgesetzgebung (Bd. I, Geschichtliche Grundlagen des Krankenversicherungsrechts, 1906). Neu insbes. Hahn, Handbuch der Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsordnung (7. Aufl., 1913).

Zeitschrift: Außer den oben S. 463, 464 erwähnten Zeitschriften: Die Betriebskrankenkasse, Essen, 4 Jahrgänge; Deutsche Krankenkassenzeitung, Berlin, 13 Jahrgänge.

§ 5. Die Versicherten.

I. Der Kreis der gegen Krankheit versicherten Personen ist durch das Gesetz genau begrenzt [1]. Die Krankenversicherung erstreckt sich auf den größten Teil der Arbeiterbevölkerung des Deutschen Reichs (im Jahre 1911 etwa 14½ Millionen, und zwar über 10½ Millionen Männer und nahezu 4 Millionen Frauen) [2].

Die Versicherung wird entweder begründet durch Zwang (Versicherungspflicht) oder durch freiwillige Entschließung der zu versichernden Personen (freiwillige Versicherung, Versicherungsberechtigung).

II. Der Versicherungszwang besteht darin, daß die ihm unterworfenen Personen ohne weiteres versichert sind, auch ohne Anmeldung und ohne Beitragszahlung.

---

[1] Zu vgl. Anleitung des Reichsversicherungsamts über den Kreis der nach der RVO. gegen Invalidität und gegen Krankheit versicherten Personen vom 26. April 1912 (Amtl. Nachr. 1912 S. 720 ff).

[2] Statistik der Krankenversicherung, 1911, Statistik des Deutschen Reiches, Bd. 258; Leitfaden zur Arbeiterversicherung, S. 43.

Die Versicherungspflicht erstreckt sich [1] auf

1. Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Dienstboten;
2. Betriebsbeamte, Werkmeister und andere Angestellte in ähnlich gehobener Stellung, sämtlich, wenn diese Beschäftigung ihren Hauptberuf bildet;
3. Handlungsgehilfen und -lehrlinge, Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken;
4. Bühnen- und Orchestermitglieder ohne Rücksicht auf den Kunstwert der Leistungen;
5. Lehrer und Erzieher;
6. Hausgewerbtreibende;
7. die Schiffsbesatzung deutscher Seefahrzeuge, soweit sie weder unter die §§ 59—62 der Seemannsordnung (RGBl. 1902 S. 175 und 1904 S. 167) noch unter die §§ 553 bis 553 b des Handelsgesetzbuchs fällt, sowie die Besatzung von Fahrzeugen der Binnenschiffahrt.

Vorausgesetzt wird für die unter Nr. 1—5 und Nr. 7 Bezeichneten, mit Ausnahme der Lehrlinge aller Art, daß sie gegen Entgelt beschäftigt werden, für die unter Nr. 2—5 Bezeichneten sowie für Schiffer außerdem, daß nicht ihr regelmäßiger Jahresarbeitsverdienst 2500 Mk. an Entgelt übersteigt (§ 165 Abs. 2).

Besondere Vorschriften gelten für die in der Landwirtschaft, als Dienstboten, unständig oder im Wandergewerbe Beschäftigten, die Hausgewerbtreibenden und ihre hausgewerblich Beschäftigten sowie die ohne Entgelt beschäftigten Lehrlinge aller Art (§ 166 RVO.).

Die Reichsversicherungsordnung hat den Kreis der gegen Krankheit versicherten Personen bedeutend erweitert [2].

Das Gesetz enthält eingehende Vorschriften über Ausnahmen von der Versicherungspflicht (Versicherungsfreiheit). Versicherungsfrei sind namentlich: vorübergehende Dienstleistungen nach näherer Bestimmung des Bundesrats (§ 168 RVO.); die in Betrieben oder im Dienste des Reichs, eines Bundesstaats, Gemeindeverbandes usw. Beschäftigten, wenn ihnen gegen ihren Arbeitgeber ein Anspruch auf entsprechende Fürsorge gewährleistet ist. Das gleiche gilt für Lehrer und Erzieher an öffentlichen Anstalten (§ 169 RVO.); ferner Beamte des Reichs, der Bundesstaaten usw., solange sie lediglich für ihren Beruf ausgebildet werden; Personen des Soldatenstandes; Personen, die während der wissenschaftlichen Ausbildung für ihren zukünftigen Beruf gegen Entgelt unterrichten; Mitglieder geistlicher Genossenschaften, Diakonissen, Schulschwestern und ähnliche Personen, wenn sie sich aus religiösen oder sittlichen Beweggründen mit Krankenpflege, Unterricht oder anderen gemeinnützigen Tätigkeiten beschäftigen und als Entgelt nicht mehr als den freien Unterhalt beziehen (§ 172 RVO.).

Neben der Versicherungsfreiheit kraft Gesetzes kennt das Gesetz noch Befreiungen auf Antrag, und zwar entweder durch die oberste Verwaltungsbehörde (§§ 170, 171) oder durch den Kassenvorstand (§§ 173—175).

III. Versicherungsberechtigung [3].

1. Der freiwillige Beitritt zur Versicherung ist nur gewissen im Gesetz näher bezeichneten Klassen von Personen gestattet. Versicherungsberechtigt sind namentlich: Familienangehörige des Arbeitgebers, die ohne eigentliches Arbeitsverhältnis und ohne Entgelt in seinem Betriebe tätig sind, wenn nicht ihr jährliches Gesamteinkommen 2500 Mk. übersteigt, ferner unter derselben Voraussetzung Kleinunternehmer. Das Recht zum Beitritt kann die Satzung der Krankenkasse von einer bestimmten Altersgrenze und von der Vorlegung eines ärztlichen Gesundheitszeugnisses abhängig machen.

2. Scheidet ein Mitglied einer Krankenkasse [4] aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung aus, so kann es die Versicherung freiwillig fortsetzen. Voraussetzung ist, daß es im

---

[1] Zu vgl. § 165 RVO. Der Kreis der Versicherten ist dem Kreise der gegen Invalidität Versicherten angepaßt.

[2] Die oben angegebene Zahl der Versicherten wird nach Inkrafttreten der Krankenversicherung sich erheblich erhöhen. Die finanzielle Denkschrift zur Reichsversicherungsordnung schätzt die Zahl der in die Krankenversicherung neu einbezogenen Personen auf über 5 Millionen.

[3] Vgl. §§ 176—178, 310 RVO.

[4] oder knappschaftlichen Krankenkasse.

Jahre vorher 20 Wochen oder unmittelbar vorher 6 Wochen versichert war. Die Festsetzung einer Altersgrenze sowie die Forderung eines Gesundheitsnachweises ist hier unstatthaft (§§ 313, 314 RVO.).

3. Die Versicherungsberechtigung erlischt in allen Fällen, wenn das regelmäßige jährliche Gesamteinkommen 4000 Mk. übersteigt (§§ 178, 314 Abs. 2 RVO.).

§ 6. Die Träger der Krankenversicherung.

I. Träger der Krankenversicherung sind die Krankenkassen, die teils auf örtlicher, teils auf beruflicher Grundlage errichtet werden. Die Zahl der Krankenkassen ist eine verhältnismäßig große, weil sie dem Versicherten im Bedarfsfalle leicht erreichbar sein müssen [1]. Die Reichsversicherungsordnung hat einer übergroßen Zersplitterung der Kassen entgegengewirkt, indem sie die Mitte hielt zwischen äußerster Zentralisation und Aufrechterhaltung des bisherigen Zustandes [2].

II. Die regelmäßigen Träger der Krankenversicherung sind die allgemeinen Orts- und die Landkrankenkassen [3]. Sie werden in der Regel innerhalb des Bezirks eines Versicherungsamts errichtet. Die Ortskrankenkassen sind hauptsächlich für gewerblich Beschäftigte, die Landkrankenkassen für in der Land- und Forstwirtschaft Beschäftigte, Dienstboten, Wandergewerbetreibende und Hausgewerbtreibende bestimmt. Ausnahmsweise kann von der Errichtung der einen Kassenart abgesehen werden.

Neben den allgemeinen Ortskrankenkassen werden besondere Ortskrankenkassen zugelassen, sofern sie früher bestanden haben. Diese Ortskrankenkassen sind auf einzelne oder mehrere Gewerbszweige oder Betriebsarten oder Versicherte eines Geschlechts beschränkt. Ihr Fortbestand darf indessen den Bestand und die Leistungsfähigkeit der allgemeinen Orts- und der Landkrankenkasse nicht gefährden. Bei den Landkrankenkassen ist die Verwaltung vereinfacht, und ihre Leistungen sind den besonderen Bedürfnissen der Versicherten angepaßt.

III. Neben den regelmäßigen Trägern der Krankenversicherung sind zu erwähnen: die Betriebs- und Innungskrankenkassen, die knappschaftlichen Krankenkassen und die sog. Ersatzkassen.

1. Betriebskrankenkassen [4] kann der Arbeitgeber für seinen Betrieb oder für mehrere seiner Betriebe errichten, wenn er darin eine gewisse Mindestzahl von Versicherten beschäftigt (§§ 245 ff. RVO.) [5]. Ein Zwang zur Errichtung besteht nur bei vorübergehenden Baubetrieben mit größerer Arbeiterzahl (§ 249 RVO.).

2. Innungskrankenkassen kann die Innung für die Betriebe ihrer Mitglieder errichten. Eine Mindestzahl von Versicherten ist nicht vorgeschrieben (§§ 250 ff. RVO.).

3. Die knappschaftlichen Krankenkassen treten für die in Bergwerksbetrieben Beschäftigten an die Stelle der reichsgesetzlichen Krankenkassen. Ihre Rechtsverhältnisse sind in der Hauptsache durch das Landesrecht geregelt (§§ 495 ff. RVO.).

4. Als Ersatzkassen können die früheren freien Hilfskassen (jetzt Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit) [6] zugelassen werden. Für die Mitglieder solcher Kassen ruhen auf Antrag die Rechte und Pflichten bei der zuständigen Krankenkasse. Voraussetzung für die Zulassung als Ersatzkasse ist, daß ihr dauernd mehr als 1000 Mitglieder angehören [7] (§§ 503 ff. RVO.).

---

[1] Die Zahl der Kassen betrug im Jahre 1911: 22 944.

[2] Zu vgl. die Vorschriften über Vereinigung, Ausscheidung, Auflösung und Schließung von Krankenkassen (§§ 264—305 RVO.).

[3] §§ 226 ff. RVO.

[4] Die früheren sog. Bau-Krankenkassen sind in die Betriebskrankenkassen aufgegangen.

[5] Für die Neuerrichtung werden mindestens 150 Versicherungspflichtige, für die Zulassung bestehender Kassen mindestens 100 Mitglieder verlangt; für landwirtschaftliche und Schiffahrtsbetriebe genügt die Zahl von 50 (§§ 245, 255 RVO.).

[6] Zu vgl. Gesetz, betr. Aufhebung des Hilfskassengesetzes, vom 20. Dezember 1911 (RGBl. S. 985.)

[7] Die oberste Verwaltungsbehörde kann die Zahl auf 250 herabsetzen.

IV. Die Organe der Krankenkassen [1] sind Vorstand und Ausschuß. Sie bestehen zu einem Drittel aus Arbeitgebern und zu zwei Dritteln aus Versicherten [2]. Die Mitglieder des Ausschusses werden von den Arbeitgebern und Versicherten, die Vorstandsmitglieder vom Ausschuß nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt [3]. Die Wahlzeit dauert 4 Jahre.

Die Verwaltung der Krankenkassen wird nach dem Grundsatz der Selbstverwaltung geführt. Die Grundlage für die Verwaltung bilden autonome Satzungen, die sich die Krankenkassen selbst geben und vom oberen Versicherungsamt genehmigt werden [4]. Zum Schutz der Minderheit sieht die RVO. vielfach getrennte Abstimmung der Arbeitgeber und der Versicherten vor (sog. itio in partes). Eingehend geregelt sind die Dienstverhältnisse der Angestellten der Krankenkassen (§§ 349 ff. RVO.).

V. Die Krankenkassen können sich zu Kassenverbänden vereinigen, die gemeinsame Aufgaben erfüllen, z. B. die Errichtung gemeinsamer Krankenhäuser, Abschließung gemeinsamer Verträge mit Ärzten, Apothekern usw. Der Kassenverband ist rechtsfähig und hat eine besondere Satzung (§§ 406 ff. RVO.).

VI. Mitglieder der Krankenkassen sind die Versicherungspflichtigen unmittelbar kraft Gesetzes, die Versicherungsberechtigten auf Grund ihres Beitritts. Ausnahmsweise beginnt bei unständig Beschäftigten und bei Hausgewerbtreibenden die Mitgliedschaft erst mit der Eintragung in ein Verzeichnis, das von der Kasse geführt wird (§ 442 Abs. 3, § 468 RVO.).

§ 7. Die Leistungen der Krankenversicherung [5].

Man unterscheidet Regelleistungen, welche die Kasse regelmäßig gewähren muß, und Mehrleistungen, welche die Kasse freiwillig durch ihre Satzung übernehmen darf. Daneben kennt das Gesetz in gewissem Umfange Kürzungen der Regelleistungen.

I. Die Regelleistungen bestehen in Krankenhilfe, Wochengeld und Sterbegeld.

---

[1] §§ 327 ff. RVO.

[2] Der Entwurf der RVO. schlug gleichmäßige Verteilung des Stimmrechts und der Beitragspflicht zwischen Arbeitgebern und Versicherten vor.

[3] Bei Verhältniswahl werden Bewerber aller Parteien nach Verhältnis der zahlenmäßigen Stärke der einzelnen Partei gewählt. Vor der eigentlichen Wahlhandlung reicht jede Partei einen Wahlvorschlag ein; die Vorschlagsliste enthält die Namen der Bewerber, die für die Wahl vorgeschlagen werden sollen. Ist der Wähler bei Ausfüllung seines Stimmzettels an die Wahlvorschläge gebunden, so spricht man von gebundenen Listen, andernfalls von freien Listen. Bei dem System der gebundenen Listen kann der Wähler an die Reihenfolge der Benennungen in dem Wahlvorschlage gebunden sein (sog. strenggebundene Listen), oder er darf die Reihenfolge ändern (einfach gebundene Listen). Bei dem System der freien Listen darf der Wähler entweder beliebig wählen, aber nur solche Personen, welche in einem der verschiedenen Wahlvorschläge bezeichnet sind („Mischen oder Panaschieren"), oder er darf auch nichtbenannte Personen wählen („Freie Listen mit Wilden"). Die gebundenen Listen erleichtern die Feststellung des Wahlergebnisses. Bei streng gebundenen Listen sind nur die gleichlautenden Stimmzettel zusammenzuzählen; dagegen sind bei freien Listen die Stimmen, die jeder einzelne Bewerber erhalten hat, zu ermitteln.

Besonderheiten sind die Stimmhäufung (Kumulierung) und die Listenverbindung. Unter Stimmhäufung versteht man die Befugnis des Wählers, einem Bewerber, an dessen Wahl ihm viel gelegen ist, statt eine mehrere Stimmen zu geben. Unter Listenverbindung versteht man die Befugnis mehrerer Parteien, zu bestimmen, daß ihre Wahlvorschläge im Verhältnis zu den Wahlvorschlägen anderer Parteien als ein gemeinsamer Wahlvorschlag angesehen werden sollen.

Für die Ermittlung des Wahlergebnisses bestehen verschiedene Möglichkeiten:

1. Man teilt die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen durch die Zahl der zu wählenden Bewerber (Verteilungszahl) und ermittelt, wie oft die Verteilungszahl in der jedem Wahlvorschlage zugefallenen Stimmenzahl enthalten ist.

2. Da die Methode zu 1 zu ungenauen Ergebnissen führen kann, hat man einen anderen Weg eingeschlagen. Man teilt die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen durch die um 1 vermehrte Zahl der zu wählenden Bewerber und verfährt dann weiter wie zu 1.

3. Man teilt die auf jeden Wahlvorschlag entfallende Stimmenzahl nacheinander durch 1, 2, 3, 4, 5 usw. Nach der Reihenfolge der höchsten Bruchwerte (Höchstzahlen) werden die Bewerber nacheinander auf die einzelnen Wahlvorschläge verteilt (sog. Württembergisches System).

[4] §§ 320 ff. RVO. Zu vgl. die vom Bundesrate herausgegebenen Mustersatzungen im Zentralblatt f. d. Deutsche Reich, 1913, S. 223 ff.

[5] §§ 179 ff. RVO.

1. Die Krankenhilfe umfaßt Krankenpflege und Krankengeld.

a) Die Krankenpflege besteht in ärztlicher Behandlung und Versorgung mit sog. kleinen Heilmitteln [1] und ist vom Beginn der Krankheit an zu gewähren (§ 182 Nr. 1 RVO.).

b) Das Krankengeld wird vom vierten Tage der Krankheit an [2] in Höhe der Hälfte des Grundlohns gezahlt. Da das Krankengeld den entgangenen Arbeitsverdienst ersetzen will, so wird es nur bei Arbeitsunfähigkeit des Versicherten und nur für Arbeitstage gewährt.

Die Krankenhilfe dauert 26 Wochen nach Beginn der Krankheit oder des Krankengeldbezuges [3].

An Stelle der Krankenpflege und des Krankengeldes kann auch Krankenhauspflege (Kur und Verpflegung in einem Krankenhause) gewährt werden. Während der Krankenhauspflege steht den Angehörigen des Versicherten, deren Lebensunterhalt dieser ganz oder überwiegend aus seinem Arbeitsverdienste bestritten hat, ein sog. Hausgeld in Höhe der Hälfte des Krankengeldes zu.

Mit Zustimmung des Berechtigten kann die Kasse auch Hauspflege, d. h. Hilfe und Wartung durch Krankenpfleger, Krankenschwestern und andere Pfleger, gewähren.

2. Wochengeld [4]. Weibliche Versicherte, die im letzten Jahre vor der Niederkunft mindestens sechs Monate hindurch versichert waren, erhalten ein Wochengeld in Höhe des Krankengelds für acht Wochen, von denen mindestens sechs in die Zeit nach der Niederkunft fallen müssen (§ 195 Abs. 1 RVO.).

Für Mitglieder der Landkrankenkassen, die nicht der Gewerbeordnung unterstehen, bestimmt die Satzung die Dauer des Krankengeldbezugs auf mindestens vier und höchstens acht Wochen (§ 195 Abs. 2 RVO.).

Mit Zustimmung der Wöchnerin kann die Kasse an Stelle des Wochengeldes Kur und Verpflegung in einem Wöchnerinnenheim gewähren; auch kann Hilfe und Wartung durch Hauspflegerinnen gewährt werden, in welchem Falle ein Abzug vom Wochengeld bis zur Hälfte statthaft ist (§ 196 RVO.).

3. Sterbegeld. Beim Tode eines Versicherten wird zur Bestreitung der Begräbniskosten ein Sterbegeld in Höhe des zwanzigfachen Grundlohns gewährt (§§ 201—204 RVO.).

Alle Barleistungen der Krankenkassen werden nach einem Grundlohn bemessen, den die Satzung bestimmt. Als Grundlohn gilt entweder der durchschnittliche Tagesentgelt derjenigen Klassen Versicherter, für welche die Kasse errichtet ist, wobei 5 Mark für den Arbeitstag die Höchstgrenze bildet, oder der durchschnittliche Tagesverdienst nach der verschiedenen Lohnhöhe der Versicherten, der stufenweise bis 6 Mark festgesetzt wird, oder der wirkliche Arbeitsverdienst der einzelnen Versicherten bis 6 Mark für den Arbeitstag, oder auch der Ortslohn (§§ 180, 181 RVO.).

II. Als Mehrleistungen sind zu nennen: Gewährung von Krankenhilfe bis zur Dauer eines Jahres (§ 187 Nr. 1 RVO.); Fürsorge für Genesende, namentlich durch Unterbringung in einem Genesungsheim bis zur Dauer eines Jahres nach Ablauf der Krankenhilfe (§ 187 Nr. 2 RVO.); Orthopädische Hilfsmittel, d. h. Hilfsmittel gegen Verunstaltung und Verkrüppelung (§ 187 Nr. 3 RVO.); Erhöhung des Krankengeldes bis auf drei Viertel des Grundlohns (§ 191 Abs. 1 RVO.); Gewährung des Krankengelds auch für Sonn- und Feiertage (§ 191 Abs. 1 RVO.); Beseitigung der Karenzzeit bei längeren Krankheiten (§ 191 Abs. 2 RVO.); Erhöhung des Hausgelds bis zum Betrage des gesetzlichen Krankengelds (§ 194 Abs. 1 RVO.); Gewährung eines Krankengeldes bis zur Hälfte des gesetzlichen Betrags neben der Krankenhauspflege an solche Versicherte, für welche kein Hausgeld zu zahlen ist (§ 194 Nr. 2 RVO.); Gewährung von Hebammendiensten und ärztlicher Geburtshilfe an versicherungspflichtige Ehefrauen oder an alle weiblichen Versicherungspflichtigen (§ 198 RVO.); Gewährung von Schwangerenhilfe (§ 199 RVO.); Gewährung eines Stillgelds bis zur Hälfte des halben Krankengelds und bis zum

[1] z. B. Brillen, Bruchbänder u. dgl.
[2] Die Zwischenzeit ist die sog. Karenzzeit oder Wartezeit der KV.
[3] Die Krankenhilfe ruht in gewissen Fällen (§§ 216 ff. RVO.).
[4] Die Satzung kann neben dem Wochengeld Hebammendienste und Stillgeld vorsehen. Diese Leistungen und das Wochengeld werden unter dem Begriff Wochenhilfe zusammengefaßt (§§ 198 bis 200 RVO.).

Ablauf der zwölften Woche nach der Niederkunft an solche Wöchnerinnen, welche ihre Neugeborenen stillen (§ 200 RVO.); Erhöhung des Sterbegeldes bis zum vierzigfachen Betrag des Grundlohns oder Festsetzung eines Mindestbetrags von 50 Mark (§ 204 RVO.); Familienhilfe, d. h. Krankenpflege an versicherungsfreie Familienmitglieder, Wochenhilfe an versicherungsfreie Ehefrauen der Versicherten und Sterbegeld beim Tode des Ehegatten oder eines Kindes eines Versicherten.

III. Kürzungen der Regelleistungen sind nur in gesetzlich vorgeschriebenem Umfange statthaft. So kann der Anspruch Versicherungsberechtigter, die der Kasse freiwillig beigetreten sind, vom Ablauf einer Wartezeit von höchstens sechs Wochen abhängig gemacht werden (§ 207 RVO.). Das Krankengeld kann ganz oder teilweise versagt werden, wenn der Versicherte die Kasse durch eine strafbare Handlung geschädigt oder wenn er sich die Krankheit vorsätzlich oder durch schuldhafte Beteiligung bei Schlägereien oder Raufhändeln zugezogen hat (§ 192 RVO.). Ferner kann die Gesamtdauer der Leistungen für solche Versicherte, welche mehr invalide als krank sind, eingeschränkt werden (§ 188 RVO.). Endlich ist eine Kürzung des Krankengelds bei Doppelversicherung (wenn z. B. eine Person gleichzeitig bei einer Krankenkasse und bei einem Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit versichert ist) zur Verhütung einer „Überversicherung" vorgeschrieben (§ 189 RVO.).

IV. Die Leistungen der Krankenversicherung können von den Versicherten bei erneuten Erkrankungen immer wieder von neuem gefordert werden.

V. Was die ärztliche Behandlung anlangt, so unterscheidet man das System der freien Arztwahl, wonach den Versicherten die Wahl des Arztes, von dem sie sich behandeln lassen wollen, freigestellt wird, und das System der Kassenärzte (Arztzwang), wonach die Kasse bestimmte Ärzte für die Behandlung der Versicherten bestimmt. Dieselben Verschiedenheiten der Prinzipien kehren bei den Apotheken wieder (Kassenapotheken und freie Apotheken).

Der Reichsversicherungsordnung ist es nicht gelungen, das Verhältnis der Krankenkassen zu Ärzten und Apothekern befriedigend zu lösen. Die wichtigeren Grundsätze, welche die RVO. aufgestellt hat[1], sind folgende:

Die Beziehungen zwischen Krankenkassen und Ärzten werden durch schriftlichen Vertrag geregelt; die Kasse kann die Bezahlung anderer Ärzte, von dringenden Fällen abgesehen, ablehnen (§ 368 RVO.). Die Kasse soll ihren Mitgliedern die Auswahl zwischen mindestens zwei Ärzten freilassen, soweit dies die Kasse nicht erheblich mehr belastet. Übernimmt der Versicherte die Mehrkosten, so steht ihm die Auswahl unter den von der Kasse bestellten Ärzten frei. Die Satzung kann jedoch bestimmen, daß der Behandelte während desselben Versicherungsfalls oder Geschäftsjahrs den Arzt nur mit Zustimmung des Vorstands wechseln darf (§ 369 RVO.).

Wird bei einer Krankenkasse die ärztliche Versorgung dadurch ernstlich gefährdet, daß die Kasse keinen Vertrag zu angemessenen Bedingungen mit einer ausreichenden Zahl von Ärzten schließen kann, oder daß die Ärzte den Vertrag nicht einhalten, so ermächtigt das Oberversicherungsamt die Kasse auf ihren Antrag widerruflich, statt der Krankenpflege oder sonst erforderlichen ärztlichen Behandlung eine bare Leistung bis zu zwei Dritteln des Durchschnittsbetrags ihres gesetzlichen Krankengelds zu gewähren. Ferner kann das Oberversicherungsamt anordnen, daß eine Krankenkasse, falls die ärztliche Behandlung oder Krankenhauspflege den berechtigten Anforderungen der Erkrankten nicht genügt, diese Leistungen noch durch andere Ärzte oder Krankenhäuser zu gewähren hat (§ 372 Abs. 1 RVO.).

§ 8. Die Aufbringung der Mittel.

Die für die Durchführung der Krankenversicherung erforderlichen Mittel werden durch Beiträge aufgebracht. Die Erhebung von Eintrittsgeldern, die das frühere Recht kannte, hat die Reichsversicherungsordnung abgeschafft. Über die Höhe der Beiträge mußte das Gesetz, soweit der Versicherungszwang reicht, eingehende Vorschriften treffen, denn das Gegengewicht gegen die Einführung des Zwanges bildet die Sorge dafür, daß die Lasten eine gewisse Grenze nicht überschreiten. Für die Erhebung der Beiträge gelten folgende Grundsätze:

[1] Zu vgl. §§ 368—376 RVO.

1. Die Beiträge fallen den Arbeitgebern zu einem Drittel, den Versicherungspflichtigen zu zwei Dritteln zur Last; freiwillig Versicherte haben die Beiträge allein zu tragen. Bei Innungskrankenkassen kann die Satzung bestimmen, daß die Arbeitgeber und die Versicherungspflichtigen je die Hälfte der Beiträge zu tragen haben (§§ 380, 381 RVO.).

2. Eine Abstufung der Beiträge nach den Erwerbszweigen und Berufsarten ist zulässig, desgleichen eine höhere Bemessung der Beitragsteile des Arbeitgebers für Betriebe mit gesteigerter Krankheitsgefahr (§ 384 Abs. 1 RVO.).

3. Kassen mit Familienhilfe können von den Versicherten mit Familienangehörigen einen Zusatzbeitrag erheben (§ 384 Abs. 2 RVO.).

4. Die Beiträge werden nach Hundertsteln des Grundlohns bemessen. Sie dürfen 4½ vom Hundert des Grundlohns nur dann übersteigen, wenn es zur Deckung der Regelleistungen erforderlich ist, oder wenn es die Arbeitgeber und die Versicherten im Ausschuß übereinstimmend beschließen (§§ 386, 388 RVO.). Decken bei einer Ortskrankenkasse 6 vom Hundert des Grundlohns die Regelleistungen nicht, so können die Beiträge nur auf übereinstimmenden Beschluß der Arbeitgeber und der Versicherten im Ausschuß noch weiter erhöht werden. Kommt ein solcher Beschluß nicht zustande, so wird die Kasse mit anderen Ortskrankenkassen vereinigt. Ist auch das nicht möglich, oder reichen trotz der Vereinigung die Beiträge für die Regelleistungen nicht aus, so hat der Gemeindeverband die erforderlichen Beihilfen zu leisten (§ 389 RVO.). Decken bei Land-, Betriebs- oder Innungskrankenkassen 6 vom Hundert des Grundlohns die Regelleistungen nicht, so hat bei Landkrankenkassen der Gemeindeverband, bei Betriebskrankenkassen der Arbeitgeber, bei Innungskrankenkassen die Innung die erforderlichen Beihilfen zu leisten (§ 390 RVO.).

Übersteigen die Einnahmen der Kasse die Ausgaben, so sind, falls die Rücklage der Kasse das Doppelte ihres gesetzlichen Mindestbetrags erreicht hat, durch Satzungsänderung entweder die Beiträge zu ermäßigen oder die Leistungen zu erhöhen (§ 392 RVO.).

5. Die Arbeitgeber haben die gesamten Beiträge — d. h. sowohl die auf sie entfallenden Beitragsteile als auch die Beitragsteile der Versicherten — zu den von der Satzung bestimmten Tagen an die Kasse einzuzahlen (Einzahlungspflicht der Arbeitgeber). Die Versicherungspflichtigen müssen sich bei der Lohnzahlung ihre Beitragsteile vom Barlohn abziehen lassen. Sind Abzüge für eine Lohnzeit unterblieben, so dürfen sie nur bei der nächsten Lohnzahlung nachgeholt werden, wenn nicht die Beiträge ohne Verschulden des Arbeitgebers verspätet entrichtet worden sind (§§ 393—405 RVO.).

6. Zur Überwachung der Beitragsleistung enthält das Gesetz eine Meldepflicht. Die Arbeitgeber haben die von ihnen beschäftigten Versicherungspflichtigen an- und abzumelden sowie die Angaben zu machen, die zur Berechnung der Beiträge erforderlich sind (§§ 317—319 RVO.). Verstöße gegen die Meldepflicht werden durch Geldstrafen geahndet (§ 530 RVO.); auch kann die Kasse neben Nachholung der rückständigen Beiträge dem Bestraften die Zahlung des Ein- bis Fünffachen der rückständigen Beiträge auferlegen (§ 531 RVO.).

7. Entsteht zwischen dem Arbeitgeber und seinen Beschäftigten Streit über die Beitragsleistung, so entscheidet das Versicherungsamt endgültig. Entsteht Streit zwischen einem Beteiligten und der Kasse über das Versicherungsverhältnis oder über die Beitragspflicht, so entscheidet das Versicherungsamt und auf Beschwerde endgültig das Oberversicherungsamt (§ 405 RVO.).

8. Besonderheiten gelten für unständig Beschäftigte und für Hausgewerbetreibende.

Bei den unständig Beschäftigten hat der Gemeindeverband der Kasse am Schlusse jedes Vierteljahrs den Gesamtbetrag der Beitragsteile für die Arbeitgeber zu zahlen und kann diesen Betrag auf die Einwohner des Kassenbezirks umlegen (§§ 453, 454 RVO.).

Bei den Hausgewerbtreibenden haben die Auftraggeber, d. h. diejenigen Personen, in deren Auftrag und für deren Rechnung hausgewerblich gearbeitet wird, Zuschüsse zu entrichten, die sich nach dem Entgelt bemessen, der dem Hausgewerbtreibenden für die gelieferte Arbeit gezahlt wird. Diese Zuschüsse werden einheitlich für alle Gewerbszweige und für das Gebiet des Reichs berechnet (§§ 469 ff. RVO.).

§ 9. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung [1].

I. Die Reichsversicherungsordnung hat an Stelle der unübersichtlichen Mannigfaltigkeit der zur Entscheidung berufenen Instanzen einen einfachen und klaren Aufbau der Versicherungsbehörden geschaffen. Diese Behörden sind: die Versicherungsämter, die Oberversicherungsämter, das Reichsversicherungsamt und die Landesversicherungsämter.

1. Die Versicherungsämter — in der Regel Abteilungen für Arbeiterversicherung bei den unteren Verwaltungsbehörden — bestehen aus einem Vorsitzenden und aus Versicherungsvertretern (d. h. Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten), die von den Vorstandsmitgliedern der Krankenkassen, knappschaftlichen Krankenkassen usw. nach den Grundsätzen der Verhältniswahl [2] gewählt werden. Jedes Versicherungsamt hat einen oder mehrere Spruchausschüsse, bestehend aus dem Vorsitzenden und zwei Versicherungsvertretern, und einen Beschlußausschuß, bestehend aus dem Vorsitzenden und zwei Versicherungsvertretern.

2. Die Oberversicherungsämter, die in der Regel an die höheren Verwaltungsbehörden angegliedert sind [3], bestehen aus einem Vorsitzenden, seinem ständigen Stellvertreter (Direktor des Oberversicherungsamts), mindestens noch einem ständigen beamteten Mitglied und aus Beisitzern aus den Arbeitgebern und Versicherten. Jedes Oberversicherungsamt hat eine oder mehrere Spruchkammern und eine Beschlußkammer. Die Spruchkammer besteht aus einem Mitgliede des Oberversicherungsamts als Vorsitzendem und je zwei Beisitzern aus dem Stande der Arbeitgeber und der Versicherten (mithin aus fünf Mitgliedern). Die Beschlußkammer besteht aus dem Vorsitzenden, einem zweiten Mitgliede und aus je einem Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten als Beisitzer (mithin aus vier Mitgliedern) [4].

3. Das Reichsversicherungsamt besteht aus einem Präsidenten, Direktoren, Senatspräsidenten, ständigen Mitgliedern und aus nichtständigen Mitgliedern, von denen acht vom Bundesrat [5] und die übrigen von den Arbeitgebern und Versicherten gewählt werden. Zu den Entscheidungen werden ferner richterliche Beamte zugezogen.

Das Reichsversicherungsamt bildet Spruchsenate und Beschlußsenate. Der Spruchsenat besteht aus einem Vorsitzenden, einem vom Bundesrat gewählten nichtständigen Mitglied, einem ständigen Mitglied, zwei richterlichen Beamten und je einem Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten (mithin aus sieben Mitgliedern). Der Beschlußsenat besteht aus einem Vorsitzenden, einem vom Bundesrat gewählten nichtständigen Mitglied und je einem Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten (mithin aus fünf Mitgliedern), wozu noch weitere mit der Bearbeitung der Sache betraute Mitglieder des Reichsversicherungsamts zugezogen werden können.

Neben den regelmäßigen Senaten steht der Große Senat des Reichsversicherungsamts, der die Aufgabe hat, die Einheitlichkeit der Rechtsprechung auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung im Deutschen Reiche aufrechtzuerhalten. Der Große Senat besteht aus elf Mitgliedern (Präsident, zwei vom Bundesrat gewählten Mitgliedern, zwei ständigen Mitgliedern, zwei richterlichen Beisitzern und je zwei Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten). Dazu treten noch zwei Mitglieder von Landesversicherungsämtern, wenn in einer Sache zu ent-

---

[1] Zu vgl. namentlich §§ 1545 ff. RVO., ferner die drei Kaiserlichen Verordnungen über Geschäftsgang und Verfahren: a) der Versicherungsämter, b) der Oberversicherungsämter und c) des Reichsversicherungsamts, vom 24. Dezember 1911 (RGBl. 1911, S. 1083 ff.), sowie die Kaiserliche Verordnung, betr. die Gebühren der Rechtsanwälte in dem Verfahren vor den Versicherungsbehörden, vom 24. Dezember 1911 (RGBl. 1911, S. 1094).

[2] Zu vgl. oben § 6 IV. Anm. 8.

[3] In Preußen an die Regierungen.

[4] Besondere Oberversicherungsämter sind zugelassen für Betriebsverwaltungen und Dienstbetriebe des Reiches oder der Bundesstaaten, die eigene Betriebskrankenkassen haben; für Gruppen von Betrieben, für deren Beschäftigte Sonderanstalten die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung besorgen, und für Gruppen von Betrieben, die Knappschaftsvereinen und Knappschaftskassen angehören.

[5] Und zwar mindestens sechs aus seiner Mitte.

scheiden ist, in der ein Spruchsenat eines Landesversicherungsamts von einer grundsätzlichen Entscheidung des Reichsversicherungsamts abweichen will.

Landesversicherungsämter bestehen für Bayern, das Königreich Sachsen und für Baden [1].

II. Feststellungsverfahren [2]. 1. Anträge auf die Leistungen der Krankenversicherung werden bei der Krankenkasse [3] gestellt. Entsteht Streit, so entscheidet in erster Instanz das Versicherungsamt, auf Berufung in zweiter Instanz das Oberversicherungsamt und in den wichtigeren Fällen [4] auf Revision in dritter Instanz das Reichsversicherungsamt bzw. das Landesversicherungsamt. Die Revision kann nur darauf gestützt werden, daß das angefochtene Urteil auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechtes oder auf einem Verstoße wider den klaren Inhalt der Akten beruhe, oder daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide.

Besonders hervorzuheben sind folgende Vorschriften, die zur Wahrung einer einheitlichen Rechtsprechung im Deutschen Reiche dienen sollen:

Will das Oberversicherungsamt in einem Falle, in welchem die Revision ausgeschlossen ist, von einer amtlich veröffentlichten grundsätzlichen Entscheidung des Reichsversicherungsamts (Landesversicherungsamts) abweichen, oder handelt es sich in einem solchen Falle um eine noch nicht festgestellte Auslegung gesetzlicher Vorschriften von grundsätzlicher Bedeutung, so hat es die Sache zur Entscheidung an das Reichsversicherungsamt (Landesversicherungsamt) abzugeben (§ 1693 RVO.). Will in einer grundsätzlichen Rechtsfrage ein Senat des Reichsversicherungsamts von der Entscheidung eines anderen abweichen, so hat er die Sache an den Großen Senat zu verweisen. Das gleiche gilt, wenn ein Senat eines Landesversicherungsamts von einer amtlich veröffentlichten Entscheidung des Reichsversicherungsamts in einer grundsätzlichen Rechtsfrage abweichen will (§§ 1717, 1718 RVO.).

2. Neben dem Spruchverfahren ist das Beschlußverfahren näher geregelt [5]. Die Rechtsmittel sind Beschwerde und weitere Beschwerde, über welche die Versicherungsbehörden zu entscheiden haben.

Zweiter Abschnitt: Unfallversicherung.

1. Rechtsquellen. Früheres Recht: Gesetz, betr. die Abänderung der Unfallversicherungsgesetze (sog. Hauptgesetz), Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz, Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft, Bau-Unfallversicherungsgesetz und See-Unfallversicherungsgesetz, sämtlich vom 30. Juni 1900, in der Fassung der Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 5. Juli 1900 (RGBl. S. 573—773); ferner das Unfallfürsorgegesetz für Beamte und Personen des Soldatenstandes vom 18. Juni 1901 (RGBl. S. 211 ff.) und das Gesetz, betr. die Unfallfürsorge für Gefangene, vom 30. Juni 1900 (RGBl. S. 536 ff.) — b) Neues Recht: Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 (RGBl. S. 509 ff.), insbesondere Buch III (§§ 537—1225) und Einführungsgesetz zur Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 (RGBl. S. 839 ff.), insbes. Art. 43—63.

2. Literatur: Außer der oben S. 463 Anm. 3 nachgewiesenen, das gesamte soziale Versicherungsrecht umfassenden Literatur sind hier noch folgende ältere Schriften zu erwähnen: Piloty, Das Reichsunfallversicherungsgesetz, dessen Entstehungsgeschichte und System, 3 Bde., Würzburg 1890/91, Dresden 1893, Materialiensammlung von C. Graef, Die Unfallversicherungsgesetze des Deutschen Reichs, 4. Aufl., Berlin 1904; Kommentare von W. Hahn (Die Unfallversicherungsgesetze, Bd. 1), Leipzig 1901; Handbuch der Unfallversicherung in drei Bänden, dargestellt von Mitgliedern des Reichsversicherungsamts, 3. Aufl., Leipzig 1909, 1910; Landmann-Proebst (Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz), 2. Aufl., München 1902; Oefele (Gewerbe- und Bau-Unfallversicherungsgesetz), München 1902; Rasp-Meinel (Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft), 2. Aufl., München 1902; v. Woedtke-Caspar (Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz),

---

[1] Früher bestanden acht Landesversicherungsämter, und zwar noch je eins für Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz und Reuß-Greiz.

[2] Zu vgl. §§ 1545 ff. RVO.

[3] Oder dem sonst Verpflichteten, z. B. dem Arbeitgeber bei Erkrankung im Ausland.

[4] Die Revision ist ausgeschlossen, wenn es sich handelt um: 1. die Höhe des Kranken-, Haus- oder Sterbegeldes; 2. Unterstützungsfälle, in denen der Kranke nicht oder weniger als acht Wochen arbeitsunfähig war; 3. Wochenhilfe; 4. Familienhilfe; 5. Abfindung; 6. Kosten des Verfahrens.

[5] Zu vgl. §§ 1780 ff. RVO.

5. Aufl., Berlin 1901; Noetel, Landwirtschaftliche Unfallversicherung, Berlin 1911; kleinere Ausgaben von Brandis u. Weyer (Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz), Großlichterfelde 1900; R. Chrzescinski (Bau-Unfallversicherungsgesetz), 3. Aufl., Berlin 1901; F. Hoffmann (Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz), 3. Aufl., Berlin 1901; derselbe in v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze, Bd. VI; Keibel (Bau-Unfallversicherungsgesetz) Ansbach 1902; Mittelstein (See-Unfallversicherungsgesetz), Berlin 1901; v. Woedtke (Gewerbe-Unfallversicherungsgesetz), 6. Aufl., Berlin 1900; v. Woedtke-Radtke (Unfallversicherungsgesetz für Land- und Forstwirtschaft), 2. Aufl., Berlin 1905.

Sonstige Schriften: Wengler, Katechismus der Unfallversicherung, Leipzig 1898; Woerner, Nebengesetze zur Unfallversicherungsgesetzgebung, 2 Bde., Leipzig 1904; Bearbeitungen vom ärztlichen Standpunkte: Becker, Lehrbuch der ärztlichen Sachverständigentätigkeit, 6. Aufl., Berlin 1909; Golebiewski, Atlas und Grundriß der Unfallheilkunde, München 1900; Kaufmann, Handbuch der Unfallverletzungen, 2. Aufl., Stuttgart 1897; O. Mugdan, Kommentar für Ärzte zum Gewerbe-Unfallversicherungsgesetze, Berlin 1902; E. Thiem, Handbuch der Unfallerkrankungen; Engel, Die Beurteilung von Unfallfolgen nach der Reichsversicherungsordnung. Ein Lehrbuch für Ärzte, Berlin und Wien 1913.

Zeitschriften: Außer den oben S. 463, 464 erwähnten Zeitschriften: Die Berufsgenossenschaft, Berlin, 26 Jahrgänge.

§ 10. Der Betriebsunfall.

1. In der Unfallversicherung kommt die moderne soziale Anschauung zur Geltung, daß die Unfälle, welche die moderne Industrie mit ihren Gefahren verursacht, auch von dieser zu tragen sind. Die durch Entschädigung solcher Unfälle entstehenden Lasten werden von den Schultern der Arbeiterfamilie und auch des vielfach haftpflichtigen Unternehmers abgenommen und gleichsam als dingliche Belastung auf die Gesamtheit der einzelnen Gewerbszweige gelegt.

Die Unfallversicherung gewährt Entschädigungen für alle Unfälle „bei dem Betriebe" oder bei sonst versicherten Tätigkeiten (§ 544 RVO.). Darüber hinaus werden auf dem Gebiete der See-Unfallversicherung auch solche Unfälle entschädigt, welche infolge von Elementarereignissen während des Betriebes eintreten, sowie Unfälle, welche versicherten Personen bei Rettungs- oder Bergungsarbeiten zustoßen (§§ 1052, 1057 Nr. 2 RVO.). Ferner erstreckt sich die Versicherung auf dem gesamten Gebiete der Unfallversicherung auch auf häusliche und andere Dienste, zu denen in der Hauptsache versicherte Personen von ihren Arbeitgebern oder deren Beauftragten herangezogen werden (§§ 546, 924, 1057 Nr. 1 RVO.).

2. Der „Betriebsunfall" setzt nach ständiger Rechtsprechung voraus: einmal das Vorliegen eines Unfalls und zum andern das Vorliegen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen Unfall und Betrieb. Der Unfall (ein schädigender Zufall) erfordert begrifflich die plötzliche Einwirkung eines schädigenden Ereignisses auf den Körper eines Menschen. „Plötzlich" ist nach der Rechtsprechung des Reichsversicherungsamts die Schädigung dann, wenn sie auf ein „zeitlich bestimmbares, in einen verhältnismäßig kurzen Zeitraum eingeschlossenes Ereignis" zurückzuführen ist. Hiernach sind die zahlreichen sog. Gewerbekrankheiten, d. h. Leiden, welche infolge der Arbeit in bestimmten Betrieben allmählich entstehen (z. B. Bleivergiftungen in Bleiweißfabriken, Tremor mercurialis in Quecksilber-Spiegelbeleganstalten, Lungenerkrankungen in Thomasschlackenmühlen usw.), von der Unfallversicherung ausgeschlossen. Jedoch kann durch Beschluß des Bundesrats die Unfallversicherung auf bestimmte gewerbliche Berufskrankheiten ausgedehnt werden (§ 547 RVO.).

Unter „Betrieb" ist ein Inbegriff wirtschaftlicher Tätigkeiten von einiger Dauer zu verstehen. Der Betrieb ist entweder ein einfacher oder ein zusammengesetzter (Gesamtbetrieb). Der Gesamtbetrieb zerfällt in Hauptbetrieb und Nebenbetrieb (z. B. Fuhrwerksbetrieb als Nebenbetrieb der Landwirtschaft).

Der Zusammenhang zwischen Unfall und Betrieb muß ein kausaler sein; ein bloß örtlicher oder zeitlicher Zusammenhang genügt nicht. Diese Auslegung haben die gesetzlichen Worte: Unfälle „bei dem Betriebe" in ständiger Rechtsprechung erhalten. Der Betrieb braucht nicht die einzige Ursache des Erfolges zu sein; es reicht aus, wenn er eine wesentlich mitwirkende Ursache ist. Es genügt ferner, wenn der Betrieb die mittelbare

Ursache des Erfolges ist. Dagegen wird ein Zusammenhang mit den besonderen Gefahren des jeweiligen Betriebes nicht verlangt [1] [2].

3. Ein Betriebsunfall ist ausgeschlossen, wenn der Unfall von dem Beschädigten vorsätzlich (z. B. durch Selbstmord) herbeigeführt ist; dagegen beraubt Fahrlässigkeit den Beschädigten seines Entschädigungsanspruches nicht [3]. Auch schließt verbotswidriges Handeln die Annahme eines Betriebsunfalls nicht aus [4]. Der Anspruch kann aber ganz oder teilweise abgelehnt werden, wenn der Verletzte den Unfall bei Begehung eines durch strafgerichtliches Urteil festgestellten Verbrechens oder vorsätzlichen Vergehens [5] sich zugezogen hat. In Fällen der letzteren Art kann die Rente den Angehörigen des Verletzten ganz oder teilweise überwiesen werden (§§ 557, 930, 1065 RVO.).

§ 11. Die Versicherten [6].

Wie auf dem Gebiete der Krankenversicherung, sind auch hier Versicherungspflicht und freiwillige Versicherung zu unterscheiden.

I. Die Versicherungspflicht beruht entweder auf Gesetz oder auf der Satzung der Versicherungsträger.

Versicherungspflichtig kraft Gesetzes sind folgende Betriebe und Tätigkeiten.

1. nach den Vorschriften über Gewerbe-Unfallversicherung: das Großgewerbe (Bergwerke, Fabriken, Werften, Hüttenwerke usw.), eine Anzahl besonders gefährlicher Handwerksbetriebe (Gewerbebetriebe, in denen Bau-, Dekorateur-, Steinhauer-, Schlosser-, Schmiede- oder Brunnenarbeiten ausgeführt werden, Steinzerkleinerungsbetriebe, das Schornsteinfeger-, das Fensterputzergewerbe, Fuhrunternehmungen, der Fahrbetrieb, der Reittier- und Stallhaltungsbetrieb, das Fleischergewerbe, der Betrieb von Badeanstalten usw.), der Speditionsbetrieb, Speicher-, Lagerei- und Kellereibetrieb, die Binnenschiffahrt, Flößerei, Treidelei, Binnenfischerei usw., der gesamte Betrieb der Eisenbahnen, der Post- und Telegraphenverwaltungen, die Betriebe der Marine und Heeresverwaltungen, wesentliche Bestandteile des Handels (Betriebe zur Behandlung und Handhabung der Ware, wenn sie mit einem kaufmännischen Unternehmen verbunden sind, das über den Umfang des Kleinbetriebs hinausgeht, unter der gleichen Voraussetzung Betriebe zur Beförderung von Personen oder Gütern und Holzfällungsbetriebe).

Ferner folgende Tätigkeiten: Bauarbeiten außerhalb eines gewerbsmäßigen Baubetriebs (namentlich Regiebauarbeiten), das Halten von Reittieren, das Halten von Fahrzeugen auf Binnengewässern sowie das Halten von anderen Fahrzeugen als Wasserfahrzeugen, wenn sie durch elementare oder tierische Kraft bewegt werden (§ 537 RVO.);

2. nach den Vorschriften über landwirtschaftliche Unfallversicherung: die Land- und Forstwirtschaft und deren Nebenbetriebe (z. B. kleinere Brennereien, Ziegeleien, Mühlen, Kalkbrennereien), Gärtnerei, Park- und Gartenpflege, der Friedhofsbetrieb, soweit

[1] Zahlreiche Beispiele finden sich im Handbuch der Unfallversicherung, 3. Aufl., Bd. I, S. 76 ff. und in allen Jahrgängen der Amtlichen Nachrichten des Reichsversicherungsamts.

[2] Zu vgl. ferner Rosin, Der Begriff des Betriebsunfalls im Archiv für öffentl. Recht III 291 ff.; derselbe, Das Recht der Arbeiterversicherung, Bd. I, S. 273 ff.; Piloty, Reichs-Unfallversicherungsrecht, Bd. I, S. 184 ff. Vgl. auch Kaskel, Betriebsunfälle und Gefahren des täglichen Lebens. Berufsgenossenschaft vom 12. Mai 1913.

[3] Über die Gründe, aus welchen dieser vielumstrittene Grundsatz in das deutsche Recht aufgenommen ist, vgl. Laß-Zahn Einrichtung und Wirkung der deutschen Arbeiterversicherung 3. Aufl., S. 93 ff.

[4] Zu vgl. Rek.-Entsch. 2017, Amtl. Nachrichten der RVO. 1903 S. 565; § 544 Abs. 2, § 923 Abs. 4, § 1052 Abs. 2 RVO.

[5] Hierbei gilt die Verletzung bergpolizeilicher Verordnungen nicht als Vergehen (§ 557 Abs. 2 RVO.). Das gleiche gilt von der Verletzung gewisser Vorschriften der Seemannsordnung (§ 1065 Abs. 1 RVO.).

[6] Die Zahl der Versicherten wird alljährlich in den Amtlichen Nachrichten des RVA. veröffentlicht (Januarnummer). Nach der Veröffentlichung im Jahre 1913 betrug diese Zahl 24 627 000 (15 391 000 Männer und 9 236 000 Frauen), also über ein Drittel der Gesamtbevölkerung des Reichs.

er nicht gewerblich versichert ist, nicht dagegen regelmäßig kleine Haus- und Ziergärten (§§ 915 bis 921 RVO.);

3. nach den Vorschriften über See-Unfallversicherung: die Seeschiffahrt, die See- und Küstenfischerei und gewisse Hilfsbetriebe der Seeschiffahrt (schwimmende Docks, Lotsendienst, Seebewachungs- und -beleuchtungsdienst) (§§ 1046 ff. RVO.).

Die Unfallversicherung erstreckt sich jedoch nicht auf sämtliche in den versicherten Betrieben oder bei den versicherten Tätigkeiten beschäftigten Personen, sondern nur auf folgende Klassen:

a) Arbeiter[1], und zwar ohne Rücksicht darauf, ob und wieviel Lohn sie beziehen;

b) Betriebsbeamte (Werkmeister, Techniker usw.), deren Jahresarbeitsverdienst 5000 Mk. nicht übersteigt;

c) auf dem Gebiete der See-Unfallversicherung auch Kleinunternehmer (§ 1058 RVO).

Das Beschäftigungsverhältnis beruht in der Regel auf einem Vertrage (z. B. Dienst-, Werk-, Gesindemiete-, Heuervertrag, Pachtvertrag) oder auf einem Herrschaftsrecht (elterliche Gewalt usw.); aber notwendig ist beides nicht. Es genügt vielmehr, wenn eine Person in einer dem Betriebe förderlichen und dem Willen des Unternehmers entsprechenden Weise tätig wird. Letzteres gilt namentlich bei augenblicklichen Notständen[2].

Die Versicherungspflicht kann ferner durch die Satzung oder durch die Landesgesetzgebung[3] ausgedehnt werden z. B. auf Kleingewerbetreibende (Kleinmeister)[4], die Hausindustrie[5], auf höherbesoldete Betriebsbeamte[6], und auf dem Gebiete der Land- und Forstwirtschaft sogar auf sämtliche Unternehmer[7].

Die Vorschriften der Reichsversicherungsordnung gelten nicht für Beamte des Reichs und Personen des Soldatenstandes, die in versicherungspflichtigen Betrieben beschäftigt sind, ferner nicht für Staats- und Kommunalbeamte, die mit festem Gehalt oder Pensionsberechtigung angestellt sind, oder denen bei Eintritt eines Betriebsunfalls ein Anspruch auf eine der Unfallentschädigung mindestens gleichkommende Fürsorge gewährleistet ist, und endlich nicht für Strafgefangene. Für die bezeichneten Personen ist in anderer Weise eine hinreichende Fürsorge geschaffen worden durch das Beamten-Unfallfürsorgegesetz vom 18. Juni 1901 und das Gesetz, betr. die Unfallfürsorge für Gefangene, vom 30. Juni 1900.

II. Die freiwillige Versicherung ist entweder „freiwillige Selbstversicherung, d. h. die freiwillige Versicherung der eigenen Person, welche Kleinunternehmern und selbständigen Lotsen freigestellt ist“[8], oder „freiwillige Versicherung anderer Personen“, d. h. die Satzung kann bestimmen, daß gewisse Personen freiwillig (durch freien Willen des Arbeitgebers usw.) versichert werden können. Die „Bedingungen“ hat die Satzung festzusetzen. Als solche „andere Personen“ kennt das Gesetz: Personen, die im Betriebe beschäftigt, aber nicht versichert sind (z. B. höherbesoldete Betriebsbeamte), ferner Personen, die nicht im Betriebe beschäftigt sind, aber mit dem Betrieb und seinen Gefahren in Berührung kommen (z. B. Fuhrleute, Boten, die in Betriebsräumen Waren abliefern, Frauen, die ihren Angehörigen das Essen bringen, usw.). Als „andere Personen“ gelten auch die Organe und Beamte der Berufsgenossenschaften, deren Versicherung durch die Genossenschaftsvorstände zugelassen ist[9].

[1] Die Ansicht von Pfälzer, Zeitschrift für Handelsrecht XLIV 388 ff., XLV 1 ff., welcher — auch abgesehen von der Versicherung der Kleinmeister — die Unternehmer als die Versicherten ansieht (Versicherung gegen ihre Haftpflicht) kann für zutreffend nicht erachtet werden.

[2] Zu vgl. die Beispiele im Handbuch der UV., 3. Aufl., Bd. I, S. 56 ff.

[3] Zu vgl. § 1034 RVO.

[4] D. h. Betriebsunternehmer, deren Jahresarbeitsverdienst nicht 3000 Mk. übersteigt oder die regelmäßig keine oder höchstens zwei Versicherungspflichtige gegen Entgelt beschäftigen (§ 584 Nr. 1, § 925 Nr. 1 RVO.).

[5] Zu vgl. § 548 Nr. 2 RVO.

[6] Zu vgl. § 548 Nr. 3, § 925 Nr. 2 RVO.

[7] Zu vgl. § 1034 Nr. 1 RVO.

[8] Vgl. §§ 550, 927, 1061 RVO.

[9] Vgl. §§ 552, 929, 1064 RVO.

Die Satzung kann bestimmen, daß die freiwillige Versicherung außer Kraft tritt, wenn die Beiträge trotz Mahnung nicht bezahlt worden sind, und daß eine Neuanmeldung so lange unwirksam bleibt, bis der rückständige Beitrag entrichtet worden ist [1].

§ 12. Die Träger der Unfallversicherung.

1. Träger der Versicherung (d. h. Versicherer) sind regelmäßig die Berufsgenossenschaften (zurzeit 67 gewerbliche und 49 landwirtschaftliche).

Daneben sind für Reichs-, Staats- und gewisse Betriebe von Gemeindeverbänden oder Gemeinden [2] das Reich, die Bundesstaaten, die Gemeindeverbände oder die Gemeinden die Träger der Versicherung, welche die Verwaltung der Versicherungsangelegenheiten durch sog. Ausführungsbehörden führen [3].

2. Die Berufsgenossenschaften sind Korporationen des öffentlichen Rechts; sie sind rechtsfähig (§ 4 RVO.). Ihren Gläubigern haftet das Genossenschaftsvermögen (namentlich die bedeutenden Rücklagen) [4], und im Falle der Zahlungsunfähigkeit haftet das Reich oder bei den einem Landesversicherungsamt unterstellten Berufsgenossenschaften der Bundesstaat. Mitglieder der Berufsgenossenschaften sind die Unternehmer, uns zwar sind die Unternehmer von einer bestimmten Betriebsart oder von einer Gruppe verwandter Betriebsarten in einer Berufsgenossenschaft vereinigt [5]. Nebenbetriebe folgen regelmäßig dem Hauptbetriebe. Die Berufsgenossenschaften erstrecken sich entweder über das gesamte Reichsgebiet (z. B. die Knappschafts-Berufsgenossenschaft) oder nur über einen Teil desselben (z. B. die Baugewerks-Berufsgenossenschaften).

Die berufsgenossenschaftliche Verwaltung beruht auf dem Prinzip weitestgehender Selbstverwaltung. Die Grundlage der Verwaltung bildet, abgesehen von den gesetzlichen Vorschriften, die Satzung, die sich jede Berufsgenossenschaft selbst gibt, und die zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichs (Landes-) versicherungsamts bedarf. Hervorzuheben ist, daß die Genossenschaften ihr Vermögen mindestens zu einem Viertel in Anleihen des Reichs oder der Bundesstaaten anlegen müssen (§§ 718, 984, 1157 RVO.).

Die Organe der Berufsgenossenschaften sind Genossenschaftsversammlung und Genossenschaftsvorstand. Ist die Berufsgenossenschaft im Interesse der Dezentralisation der Verwaltung in Sektionen geteilt, so kommen hinzu: die Sektionsversammlung und der Sektionsvorstand. Daneben bestehen noch weitere Organe der Berufsgenossenschaften (Ausschüsse usw.), unter denen die Entschädigungsfeststellungsorgane hervorzuheben sind. Örtliche Organe sind die Vertrauensmänner [6]. Die Rechtsverhältnisse der Angestellten der Genossenschaften werden durch eine Dienstordnung geregelt, welche die Genossenschaft aufstellt und von dem Reichsversicherungsamt (Landesversicherungsamt) zu genehmigen ist [7].

Abweichende Organisationen bestehen für die land- und forstwirtschaftlichen Berufsgenossenschaften. Auf diesem Gebiete ist der Landesgesetzgebung ein weiter Spielraum gelassen (§§ 1034—1041 RVO.).

3. Für die Versicherung gewisser Personen, deren Versicherung innerhalb der Berufsgenossenschaft unzweckmäßig war, bestehen ferner bei einigen Berufsgenossenschaften besondere Einrichtungen, welche als Zweiganstalten (früher Versicherungsanstalten) bezeichnet

---

[1] Vgl. §§ 553, 929, 1064 RVO.

[2] Soweit diese nicht den Berufsgenossenschaften beitreten.

[3] §§ 624—628, 957, 1119 RVO. Ein Verzeichnis der Ausführungsbehörden des Reichs und der Bundesstaaten usw. findet sich bei A. Radtke, 3. Buch der RVO., hrsg. von Follmann, Jaup u. a. Berlin (Guttentag) 1913, S. 620 ff.

[4] Der Bestand der Rücklagen wird alljährlich in den Amtl. Nachrichten des RVA. veröffentlicht (Januarnummer).

[5] Zurzeit entfallen z. B. 13 Berufsgenossenschaften auf das Bauwesen, 8 auf die Textilindustrie, 8 auf Eisen- und Stahlindustrie, 7 auf Nahrungs- und Genußmittelindustrie, 4 auf Holzindustrie, 3 auf Binnenschiffahrt, 1 auf Fuhrwerk, je 1 auf Chemie, Bergbau, Buchdruckerei, Gas- und Wasserwerke, Schmiedehandwerk, Detailhandel usw.

[6] Zu vgl. §§ 685 ff., 975 ff., 1146 RVO.

[7] §§ 690 ff., 978, 1147 RVO.

werden. Die Zweiganstalten sind nicht selbständige Rechtssubjekte, Träger der Versicherung sind vielmehr auch für die in der Zweiganstalt versicherten Personen diejenigen Berufsgenossenschaften, welchen die Zweiganstalten angegliedert sind. Die Zweiganstalt hat auch keine eigene Satzung; ihre Angelegenheiten werden auf Grund einer Nebensatzung der betr. Berufsgenossenschaft verwaltet.

In solchen Zweiganstalten sind versichert

a) die bei nicht gewerbsmäßigen Bauarbeiten (Regiebauarbeiten) beschäftigten Personen (§ 629 Abs. 1 RVO.);

b) die bei nicht gewerbsmäßigem Halten von Reittieren oder Fahrzeugen (§ 537 Nr. 6, 7 RVO.) beschäftigten Personen (§ 629 Abs. 2 RVO.);

c) die in Kleinbetrieben der Seeschiffahrt und der See- und Küstenfischerei beschäftigten Personen (§ 1186 RVO.).

Der Bundesrat kann an Stelle der Zweiganstalten auch Versicherungsgenossenschaften als selbständige Versicherungsträger errichten. Der Bundesrat hat von dieser Befugnis Gebrauch gemacht und für die unter b aufgeführten Personen eine selbständige Versicherungsgenossenschaft errichtet und deren Verfassung entsprechend den Vorschriften, wie sie für gewerbliche Berufsgenossenschaften gelten, geregelt (§ 629 Abs. 2) [1].

§ 13. Die Leistungen der Unfallversicherung.

I. Die Leistungen, welche von den Trägern der Unfallversicherung im Falle eines Betriebsunfalles [2] zu erbringen sind, bestehen in folgendem [3]:

1. Bei Körperverletzungen erhält der Verletzte vom Beginn der 14. Woche nach Eintritt des Unfalls [4] (unter Umständen schon von einem früheren Zeitpunkt) [5] ab a) Krankenbehandlung, d. h. freie ärztliche Behandlung, Arznei und sonstige Heil- und Hilfsmittel (Stützen, Krücken usw.), sowie b) eine laufende Rente, welche gewährt wird, solange die Erwerbsunfähigkeit dauert [6]. Ist die Erwerbsunfähigkeit eine völlige, so beträgt die Rente zwei Drittel (66 $^2/_3$ Prozent) des Jahresarbeitsverdienstes (sog. Vollrente), und ist die Erwerbsunfähigkeit nur eine teilweise, so wird ein Teil der Vollrente gewährt, der dem Maße der durch den Unfall herbeigeführten Einbuße an Erwerbsfähigkeit entspricht (sog. Teilrente). Der Begriff der Erwerbsunfähigkeit ist auf dem Gebiete der Unfallversicherung nicht der gleiche wie der Begriff der Arbeitsunfähigkeit auf dem Gebiete der Krankenversicherung [7]. Bei Beurteilung der Frage, ob ein Unfallverletzter erwerbsunfähig ist, ist nicht die Berufsinvalidität, d. h. die Beeinträchtigung seiner Erwerbsfähigkeit in dem bisherigen Berufe, sondern die Beeinträchtigung seiner Erwerbsfähigkeit auf dem gesamten Gebiete des wirtschaftlichen Lebens maßgebend. Aber auch hier ist zur Vermeidung unbilliger Härten, namentlich bei geringeren Verletzungen, auf die bisherige Berufsstellung des Verletzten eine gewisse Rücksicht zu nehmen [8].

2. Bei Tötungen ist zu zahlen: a) ein Sterbegeld, welches den 15. Teil des Jahresarbeitsverdienstes des Verstorbenen und mindestens 50 Mark beträgt, sowie b) laufende

---

[1] Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 10. Oktober 1912 (Zentralblatt f. d. Deutsche Reich 1912 S. 787).

[2] Unter „Betriebsunfälle" sind hier alle Unfälle zu verstehen, die sich bei solchen Betrieben oder Tätigkeiten ereignen, welche nach den §§ 537—542, 915—922, 1046 ff. der Versicherung unterliegen. Dies gilt insbesondere auch von häuslichen und anderen Diensten, zu denen versicherte Personen herangezogen werden. Zu vgl. hierüber oben § 10 S. 479.

[3] Zu vgl. für die Gewerbeunfallversicherung die §§ 555—622, für die landwirtschaftliche Unfallversicherung die §§ 930—955, für die See-Unfallversicherung die §§ 1065—1117 der RVO.

[4] Die Frist von 13 Wochen ist die sog. Karenz- oder Wartezeit der Unfallversicherung.

[5] Zu vgl. z. B. § 582 RVO.

[6] Also nicht selten bis zum Tode.

[7] Zu vgl. Siefart, H., Der Begriff der Erwerbsunfähigkeit auf dem Gebiete des Versicherungswesens, 3. Aufl., Berlin 1908.

[8] Zu vgl. über die bisher geübte Praxis Handbuch der UV., 3. Aufl., Bd. I, S. 262 ff., insbes. auch Rek.-Entsch. 1995, Amtl. Nachrichten des RVA. 1903 S. 382.

Renten an die Hinterbliebenen. Die Witwe [1] sowie jedes Kind erhalten Renten von je ein Fünftel (20 Prozent) des Jahresarbeitsverdienstes, die Witwe bis zu ihrem Tode oder ihrer Wiederverheiratung [2], Kinder bis zu ihrem vollendeten 15. Lebensjahre; uneheliche Kinder eines getöteten männlichen Versicherten jedoch nur, soweit der Verstorbene ihnen nach gesetzlicher Pflicht Unterhalt gewährt hat.

Ein Anspruch auf Witwenrente besteht nicht, wenn die Ehe erst nach dem Unfall geschlossen ist; jedoch ist die Berufsgenossenschaft befugt, in besonderen Fällen auch dann eine Rente zu gewähren.

Wird eine weibliche Person, die nicht Ehefrau ist, infolge eines entschädigungspflichtigen Unfalls getötet, so erhalten ihre hinterbliebenen Kinder die Renten.

Hat eine verunglückte Ehefrau wegen Erwerbsunfähigkeit ihres Mannes ihre Familie ganz oder überwiegend aus ihrem Arbeitsverdienst unterhalten, so sind für die Dauer der Bedürftigkeit dem Witwer und den Kindern die Renten zu gewähren.

Bei Tötung einer Ehefrau, deren Mann sich ohne gesetzlichen Grund von der häuslichen Gemeinschaft ferngehalten und seinen Unterhaltspflichten entzogen hat, ist die Berufsgenossenschaft befugt, den hinterbliebenen Kindern die Renten zu gewähren, obwohl diese nicht vaterlos sind.

Hat der Getötete Verwandte der aufsteigenden Linie (Eltern, Großeltern usw.) wesentlich aus seinem Arbeitsverdienst unterhalten, so erhalten diese eine Rente von insgesamt einem Fünftel (20 Prozent) des Jahresarbeitsverdienstes des Verstorbenen, die bis zum Wegfalle der Bedürftigkeit zu zahlen ist.

Auch elternlose Enkel, die der tödlich Verunglückte ganz oder überwiegend aus seinem Arbeitsverdienst unterhalten hat, haben Anspruch auf eine Rente von zusammen einem Fünftel (20 Prozent) des Jahresarbeitsverdienstes, die bis zum Wegfall der Bedürftigkeit und spätestens bis zum Tage der Vollendung des 15. Lebensjahres zu zahlen ist.

Der Gesamtbetrag der an die Hinterbliebenen zu zahlenden Renten darf zusammen drei Fünftel (60 Prozent) des Jahresarbeitsverdienstes nicht übersteigen. Ergibt sich ein höherer Betrag, so werden die Renten gekürzt. Hierbei gehen der Ehegatte und die Kinder den Verwandten der aufsteigenden Linie vor, diese wieder den Enkeln. Konkurrieren Verwandte der aufsteigenden Linie verschiedenen Grades miteinander, so gehen die Eltern des Getöteten den Großeltern vor.

Die Hinterbliebenen eines Ausländers, die zur Zeit des Unfalls nicht im Inland ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatten, haben keinen Anspruch auf Rente. Diese Vorschrift kann der Bundesrat für bestimmte Grenzbezirke des Deutschen Reichs [3] und im Falle der Gegenseitigkeit auch für die Angehörigen außerdeutscher Staaten außer Kraft setzen [4].

3. Außerdem kennt das Gesetz noch Leistungen der Träger der Unfallversicherung für die Fälle der Hilflosigkeit und der unverschuldeten Arbeitslosigkeit eines Unfallverletzten.

Ist der Verletzte infolge des Unfalls so hilflos [5], daß er nicht ohne fremde Wartung und Pflege bestehen kann, so ist die Rente entsprechend, jedoch höchstens bis zum vollen Jahresarbeitsverdienste zu erhöhen.

---

[1] Der geschiedenen Ehefrau steht ein Anspruch auf Hinterbliebenenrente nicht zu. Rek.-Entsch. 1825, Amtl. Nachrichten 1900 S. 780.

[2] Im Falle der Wiederverheiratung hat die Witwe Anspruch auf eine Abfindung im Betrage von drei Fünftel (60 Prozent) des Jahresarbeitsverdienstes des Verstorbenen.

[3] Der Bundesrat hat für eine Anzahl von Grenzgebieten von der Ermächtigung Gebrauch gemacht. Zu vgl. Bekanntmachungen des Reichskanzlers vom 12. Juni 1901, 3. November 1902, 1. Februar 1904, 9. Mai 1905, 15. November 1908 (Zentralbl. f. d. Deutsche Reich, 1901 S. 210, 1902 S. 390, 1904 S. 26, 1905 S. 117, 1908 S. 476).

[4] Der Bundesrat hat von der Ermächtigung zugunsten folgender Staaten Gebrauch gemacht: Österreich-Ungarn, Italien, Niederlande, Luxemburg, Belgien (zu vgl. Zentralbl. f. d. Deutsche Reich 1901 S. 236, 1903 S. 240, 1905 S. 117, 1906 S. 239).

[5] Die Hilflosenrente kann hiernach nicht nur bei dauernder Erwerbsunfähigkeit, sondern auch bei teilweiser Erwerbsunfähigkeit gewährt werden. „Hilflos" ist nicht schon derjenige, welcher für gewisse einzelne Verrichtungen, wenn auch regelmäßig, auf fremde Hilfe angewiesen ist, sondern

Ist der Verletzte infolge des Unfalls unverschuldet arbeitslos geworden (wenn auch dauernd), so kann ihm auf Zeit die Teilrente bis zum Betrage der Vollrente erhöht werden [1].

4. Besondere Leistungen während der Karenzzeit. Ist eine Person sowohl gegen Krankheit als auch gegen Unfall versichert, so sind ihm mindestens die Regelleistungen der Krankenkassen nach § 179 RVO. an Krankenhilfe [2] zu gewähren. Dabei beträgt jedoch das Krankengeld vom Beginn der fünften Woche nach dem Unfall bis zum Ablauf der dreizehnten mindestens zwei Drittel des maßgebenden Grundlohns. Die Erhöhung des Krankengeldes [3] ist der sog. Krankengeldzuschuß.

Was hiernach der Träger der Krankenversicherung über die Pflicht hinaus, die er sonst nach Gesetz oder Satzung hat, gewähren muß, hat bei schwereren Unfällen — d. h. wenn nach Ablauf der ersten dreizehn Wochen noch Folgen zurückgeblieben sind — die Genossenschaft, anderenfalls der Unternehmer zu ersetzen. Die Satzung der Genossenschaft kann bestimmen, daß diese den Mehrbetrag in allen Fällen zu ersetzen hat.

Ist der Unfallverletzte nicht auch gegen Krankheit versichert, so hat ihm die vorbezeichneten Leistungen, d. h. Krankenhilfe einschließlich des Krankengeldzuschusses, der Unternehmer [4] für die ersten dreizehn Wochen zu gewähren, wobei als Grundlohn der Ortslohn gilt.

5. Der Jahresarbeitsverdienst, der für die Rentenberechnung maßgebend ist, wird nach eigenartigen Grundsätzen festgesetzt, die auf den einzelnen Gebieten der Unfallversicherung verschieden gestaltet sind.

6. An Stelle von Krankenbehandlung und Rente kann Heilanstaltpflege, d. h. freie Kur und Verpflegung in einer Heilanstalt, gewährt werden. Während der Zeit, in welcher der Verletzte in der Heilanstalt untergebracht ist, steht dessen Angehörigen [5] ein Anspruch auf Unterstützung gegen den Träger der Unfallversicherung zu (Angehörigenrente).

Auch schon während der Karenzzeit sind die Berufsgenossenschaften zur Übernahme des Heilverfahrens befugt (zu vgl. §§ 579, 580, 1513 RVO.); ebenso können sie im Interesse einer einheitlichen Durchführung des Heilverfahrens nach Ablauf der Karenzzeit die Weiterbehandlung des Verletzten der Krankenkasse übertragen (zu vgl. § 1514 RVO.).

An Stelle der Rente kann auf Antrag des Berechtigten dessen Aufnahme in ein Invalidenhaus, ein Waisenhaus oder ähnliche Anstalt angeordnet werden. Auch kann mit Zustimmung des Berechtigten Hauspflege, d. h. Hilfe und Wartung durch Krankenpfleger, Krankenschwestern u. dgl., gewährt werden.

Gegenüber den Befugnissen der Träger der Versicherung in Ansehung der ärztlichen Behandlung innerhalb oder außerhalb einer Heilanstalt, welche eine weitgehende Verfügungsmacht über die persönliche Freiheit des Versicherten bedeuten, hat das Gesetz zum Schutze des letzteren Vorschriften mancherlei Art getroffen. So ist bestimmt, daß Verletzte, die sich in einem Krankenhause befinden, während des Heilverfahrens nur mit ihrer Zustimmung in ein anderes Krankenhaus überführt werden dürfen. Die Zustimmung kann jedoch im Notfalle ersetzt werden durch eine Anordnung des Versicherungsamts (zu vgl. § 605 RVO.) [6]. Ferner ist nach ständiger Recht-

---

nur derjenige, für dessen Pflege dauernd eine fremde Arbeitskraft ganz oder doch in erheblichem Umfang in Anspruch genommen werden muß, z. B. ein Blinder. RE. 1899, 1936, Amtl. Nachrichten 1902 S. 181, 468.

[1] Ein Rechtsanspruch des Verletzten besteht in diesem Falle nicht.

[2] Außer Ansatz bleiben mithin die satzungsmäßigen Mehrleistungen der Krankenkassen. Als Krankenhilfe ist hiernach zu gewähren: Krankenpflege und Krankengeld oder an deren Stelle Krankenhauspflege und Hausgeld. Zu vgl. Näheres oben § 7.

[3] Auch das Hausgeld ist entsprechend zu erhöhen. Sind keine Angehörigen des Berechtigten vorhanden, so fällt bei Gewährung von Krankenhauspflege der Krankengeldzuschuß weg.

[4] An die Stelle des Unternehmers tritt in gewissen Fällen der Arbeitgeber (zu vgl. § 577 Abs. 2) oder der Träger der anderen Fürsorge (§ 577 Abs. 3). In der landwirtschaftlichen Unfallversicherung und für die bei der Zweiganstalt der See-Berufsgenossenschaft versicherten Personen sind diese Leistungen von den Gemeinden aufzubringen.

[5] Dieser Anspruch steht auch der Ehefrau zu, deren Ehe mit dem Verletzten erst nach dem Unfall geschlossen worden ist (zu vgl. § 598 RVO.).

[6] Einen ähnlichen Zweck verfolgt § 1517 RVO.

sprechung die Vornahme von Operationen oder Narkosen von der Zustimmung des Verletzten abhängig [1].

7. Eine Ablösung der Jahresrenten durch eine einmalige Kapitalabfindung ist statthaft bei kleineren Renten, d. h. solchen, welche ein Fünftel der Vollrente oder weniger betragen, ferner bei Renten berechtigter Ausländer, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Inland aufgeben oder sich gewöhnlich im Ausland aufhalten. Im ersteren Falle kann die Abfindung mit einem dem Werte der Jahresrente entsprechenden Kapital nur mit Zustimmung des Berechtigten ausgesprochen werden. Im letzteren Falle erhält der Berechtigte, wenn er der Abfindung zustimmt, den dreifachen Betrag der Jahresrente. Stimmt er jedoch nicht zu, so kann er nur mit einem entsprechenden Kapital abgefunden werden. Mit der Abfindung erlischt der Rentenanspruch, im Falle einer Besserung oder Verschlechterung des Zustandes des Verletzten findet eine anderweite Feststellung nicht statt (§§ 616, 617, 618, 955, 1117) [2].

8. Änderung der Verhältnisse. Die Entschädigungen werden immer nur bis auf weiteres festgestellt. Bei Eintritt einer wesentlichen Änderung der für die Feststellung maßgebenden Verhältnisse — d. h. bei Eintritt einer wesentlichen Verschlimmerung, Besserung oder Wiederherstellung des Verletzten, soweit diese Veränderung auf den Unfall zurückzuführen ist [3] — kann eine neue Feststellung der Entschädigung (Erhöhung, Herabsetzung oder Entziehung der Rente) vorgenommen werden (§§ 608, 955, 1115 RVO.). Die neue Feststellung wird durch förmlichen Bescheid ausgesprochen (§ 1583 RVO.) [4].

In den ersten zwei Jahren nach dem Unfall darf wegen einer Änderung im Zustand des Verletzten eine neue Feststellung jederzeit vorgenommen oder beantragt werden. Ist jedoch innerhalb dieser Frist eine Dauerrente [5] rechtskräftig festgestellt worden, oder ist die Frist abgelaufen, so darf eine neue Feststellung nur in Zeiträumen von mindestens einem Jahre vorgenommen oder beantragt werden. Diese Fristen werden auch durch Einleitung eines neuen Heilverfahrens nicht berührt. Die Zeiträume können durch Übereinkommen gekürzt werden. Die Schutzfristen gelten sowohl für den Verletzten als auch für den Versicherungsträger (§§ 609, 955, 1115 RVO.).

II. 1. Die Entschädigungsansprüche sind — von einigen gesetzlichen Ausnahmen abgesehen — grundsätzlich unübertragbar (Verbot der Zession), unverpfändbar und unpfändbar. Auch ist die Aufrechnung mit solchen Forderungen nur in sehr beschränktem Umfange statthaft. Die Gelder sollen in öffentlichem Interesse ihren Zwecken nicht entzogen werden (§§ 621, 622, 955, 1117 RVO.).

2. Ein Ruhen der Rentenzahlung ist vorgeschrieben: solange der Berechtigte eine Freiheitsstrafe von mehr als einem Monat verbüßt oder in einem Arbeitshaus oder einer Besserungsanstalt untergebracht ist [6]; solange sich der berechtigte Inländer im Auslande aufhält und es unterläßt, der Genossenschaft seinen Aufenthalt mitzuteilen, als Verletzter auf Verlangen der Genossenschaft sich von Zeit zu Zeit bei dem zuständigen Konsul oder einer ihm bezeichneten anderen deutschen Behörde vorzustellen [7]; solange sich der berechtigte Ausländer freiwillig gewöhnlich im Auslande aufhält [8], solange der berechtiate Ausländer wegen Verurteilung

[1] Zu vgl. Rek.-Entsch. 1213, 2026, Amtl. Nachr. 1893 S. 159, 1903 S. 593. Literatur: Endemann, Fr., Die Rechtswirkungen bei Ablehnung einer Operation, Berlin 1893; Arnoldi, Der Einfluß der Ablehnung einer Operation seitens des körperlich Verletzten, Erlangen 1899; Handbuch der Unfallversicherung, 3. Aufl., Bd. I, S. 313.

[2] Die Abfindung ist durch förmlichen Bescheid auszusprechen (§ 1583, vgl. auch § 1689 RVO.).

[3] Demzufolge kann ein Verletzter, der durch Betriebsunfall ein Auge verloren hat und hierfür eine Teilrente von $33^1/_3$ Prozent bezieht, nicht Erhöhung der Rente verlangen, wenn er später außerhalb des Betriebs oder aus Ursachen, die mit dem Betriebe nicht zusammenhängen, auch sein anderes Auge verliert. Rek.-Entsch. 1955, 2270, Amtl. Nachr. 1902, S. 560, 1908, S. 591.

[4] Der Bescheid oder Endbescheid, der die Rente herabsetzt oder entzieht, wird mit Ablauf des auf die Zustellung folgenden Monats wirksam (§ 610, 955, 1115 RVO.).

[5] Zu vgl. § 1585 RVO.

[6] Die Rente ist in diesem Falle den Angehörigen zu überweisen.

[7] Näheres bestimmt das RVA. (zu vgl. die Bestimmungen vom 2. November 1912, Amtl. Nachr. 1912, S. 976 ff.).

[8] Über den Begriff „gewöhnlicher Aufenthalt" vgl. Rev. 7. 1080, 1253, Amtl. Nachr. 1903, S. 547, 1906 S. 286).

in einem Strafverfahren aus dem Reichsgebiet ausgewiesen ist. Das gleiche gilt für einen berechtigten Ausländer, der aus Anlaß der Verurteilung in einem Strafverfahren aus dem Gebiet eines Bundesstaats ausgewiesen ist, solange er sich nicht in einem anderen Bundesstaat aufhält.

Der Bundesrat kann das Ruhen der Rente für ausländische Grenzbezirke oder für Angehörige solcher auswärtigen Staaten ausschließen, deren Gesetzgebung Deutschen und ihren Hinterbliebenen eine entsprechende Fürsorge gewährleistet [1].

3. Die Entschädigungsansprüche *verjähren* in zwei Jahren, von dem Unfall ab gerechnet. Nach Ablauf der Frist kann der Anspruch noch geltend gemacht werden, wenn

a) eine neue Folge des Unfalls, die einen Entschädigungsanspruch begründet, erst später, oder eine innerhalb der Frist eingetretene Folge erst nach Ablauf der Frist in wesentlich höherem Maße, wenn auch in allmählicher, gleichmäßiger Entwicklung des Leidens, bemerkbar geworden ist;

b) der Berechtigte an der Anmeldung durch Verhältnisse verhindert worden ist, die außerhalb seines Willens liegen.

Aber auch in diesen Fällen ist der Anspruch binnen drei Monaten anzumelden, nachdem die neue Unfallfolge oder die wesentliche Verschlimmerung bemerkbar geworden oder das Hindernis weggefallen ist.

Ist der Verletzte infolge des Unfalls gestorben, so ist der Anspruch der Hinterbliebenen spätestens zwei Jahre nach dem Tode des Verletzten anzumelden. Dabei gilt die oben unter b erwähnte Vorschrift entsprechend (§§ 1546—1548 RVO.).

4. Die Entschädigungen werden auf Anweisung der Genossenschaftsvorstände vorschußweise durch die *Post* gezahlt. Die Postbehörden können jedoch von den Berufsgenossenschaften Vorschüsse verlangen (§§ 726 ff., 777 ff., 988, 1028, 1159 ff. 1185 RVO.).

III. Zum Schlusse ist noch auf einen Punkt hinzuweisen. Die Unfallversicherung hat nicht nur die Entschädigung der Unfälle, sondern auch ihre *Verhütung* zum Ziele. Eine der wichtigsten Aufgaben der Berufsgenossenschaften ist die Unfallverhütung. Diese Unfallverhütung erfolgt durch Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften [2] und die Überwachung der Betriebe durch die technischen Aufsichtsbeamten der Berufsgenossenschaften (§§ 848 ff., 1030 ff., 1199 ff. RVO.) [3].

§ 14. Die Aufbringung der Mittel.

Die zur Durchführung der Unfallversicherung erforderlichen Mittel werden von den Unternehmern, denen die persönliche Haftpflicht in der Hauptsache abgenommen ist [4], allein [5] getragen.

---

[1] Der Bundesrat hat von der Befugnis für eine größere Anzahl von Grenzbezirken (zu vgl. Bek. des Reichskanzlers vom 16. Oktober 1900, 1. Februar 1904, 18. Mai 1908, 15. November 1908, 25. November 1909, Zentralbl. f. d. Deutsche Reich 1900 S. 540, 1904 S. 26, 1908 S. 195, 476, 1909 S. 1408), sowie zugunsten Österreich-Ungarns, Italiens, der Niederlande, Luxemburgs und Belgiens Gebrauch gemacht (Bek. des Reichskanzlers vom 29. Juni 1901, 1. Juli 1903, 9. Mai 1905, 24. Februar 1906, Zentralbl. f. d. Deutsche Reich 1901 S. 236, 1903 S. 240, 1905 S. 117, 1906 S. 239).

[2] Die Unfallverhütungsvorschriften sind den Vorschriften, welche den Arbeiterschutz zum Gegenstande haben (§§ 120 a, 139 b der Gewerbeordnung) zur Seite zu stellen. Die Berufsgenossenschaften sind zum Erlaß von Unfallverhütungsvorschriften nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet. Bei der Beschlußfassung über Unfallverhütungsvorschriften wirken auch Vertreter der Versicherten mit.

[3] **Literatur:** *Jahresbericht* der gewerblichen Berufsgenossenschaften über Unfallverhütung für 1907—1911, Beihefte zu den Amtl. Nachr. 1908, 1912; *Systematische Übersicht* der von den gewerblichen Berufsgenossenschaften erlassenen Unfallverhütungsvorschriften, herausgeg. v. d. Verbande der deutschen Berufsgenossenschaften, Berlin 1900; K. *Hartmann*, Unfallverhütung für Industrie und Landwirtschaft, Stuttgart 1904; Gewerbetechnischer Ratgeber, Zeitschrift, herausgeg. von W. *Hefter*.

[4] Zu vgl. unten § 32 Nr. III.

[5] Die Versicherten nehmen allerdings insofern an Aufbringung der Mittel teil, als auch bei Unfällen während der ersten 13 Wochen die Krankenversicherung einzutreten hat, zu deren Kosten die Versicherten beizusteuern haben. Zu vgl. oben § 8.

Die Mittel werden im Regelfalle nach dem Prinzip der Deckung des Jahresbedarfs aufgebracht; nur in Ausnahmefällen findet Kapitaldeckung statt [1].

1. Die Deckung des Jahresbedarfs wird mittels Umlagen aufgebracht. Am Schlusse eines jeden Geschäftsjahrs wird festgestellt, welcher Betrag in dem verflossenen Jahre einschließlich der Verwaltungskosten erforderlich war, und dieser wird auf die Mitglieder der Genossenschaft verteilt (umgelegt). Deshalb wird dieses System auch kurzweg Umlageverfahren genannt. Die naturgemäße Folge dieses Verfahrens ist das allmähliche Anwachsen der Beiträge, bis ein Beharrungszustand eingetreten ist [2], und daß im Beharrungszustande die dauernden Jahresbeiträge höher sein werden, als sie bei Anwendung des Kapitaldeckungssystems sein würden.

Diese nachteiligen Folgen werden abgeschwächt durch die Vorschriften über die Ansammlung von erheblichen Rücklagen (Reservefonds), deren Aufbringung bei allen Berufsgenossenschaften obligatorisch ist. Durch Verwendung der Zinsen wird eine Herabminderung der Beiträge im Beharrungszustande bewirkt [3].

Die Beiträge werden einmal nach dem von den Versicherten in den einzelnen Betrieben verdienten Löhnen und Gehältern, welche die Unternehmer alljährlich nachzuweisen haben [4], zum anderen nach der Gefährlichkeit der einzelnen Gewerbszweige oder Arbeitstätigkeiten berechnet und auf die einzelnen Genossenschaftsmitglieder umgelegt. Innerhalb der einzelnen Berufsgenossenschaften werden die Beiträge nach der Gefährlichkeit der Betriebe oder Betriebstätigkeiten abgestuft. Die Berufsgenossenschaften haben zu diesem Zweck auf Grund statistischer Ermittlungen Gefahrtarife aufzustellen (§§ 706 ff., 979, 990, 1150 RVO.) [5].

Auf dem Gebiete der landwirtschaftlichen Unfallversicherung werden die Beiträge, abgesehen von der Gefährlichkeit der Betriebstätigkeiten, regelmäßig nach dem abgeschätzten Arbeitsbedarf der einzelnen Betriebe (anstatt nach den wirklich gezahlten Löhnen und Gehältern) und ausnahmsweise nach dem Steuerfuß, z. B. der Grundsteuer, oder nach der Satzung auch nach anderen Maßstäben (z. B. nach Kulturart, Fläche in Verbindung mit Grundsteuer, nach dem Reinertrag oder dem Ertragswert) berechnet (§§ 989—1010 RVO.).

2. Kapitaldeckung, d. h. Aufbringung des Kapitalswerts der Renten usw. (nicht nur des tatsächlichen Bedarfs des abgelaufenen Geschäftsjahrs) ist für die Tiefbau-Berufsgenossenschaft und die Zweiganstalten vorgeschrieben. Das gleiche gilt für die als selbständiger Versicherungsträger eingerichtete Versicherungsgenossenschaft [6]. Es geschah dies, weil für die Tiefbau-Berufsgenossenschaft wegen der vielfach nur vorübergehenden Natur der bei ihr versicherten Betriebe (man denke an große Kanalbauten) und für die Zweiganstalten sowie für die Versicherungsgenossenschaft wegen der Eigenartigkeit der Verhältnisse der bei dieser versicherten Personen und Arbeitstätigkeiten das einfachere Umlageverfahren (d. h. Aufbringung des Jahresbedarfs) nicht geeignet war.

Bei der Tiefbau-Berufsgenossenschaft werden die für die Kapitaldeckung erforderlichen Beiträge im Wege der Umlage auf die einzelnen Genossenschaftsmitglieder auf-

---

[1] H. Poeverlein, Die Aufbringung der Mittel im Reichs-Unfallversicherungsrecht, Annalen des Deutschen Reichs 1900, S. 1—74.

[2] Vgl. auch E. Lange, Die finanziellen Grundlagen der deutschen Unfallversicherung und ihre rationelle Umgestaltung, Berlin (Troschel) 1903.

[3] Vgl. Laß-Zahn a. a. O. S. 250 und 264; ferner die dem Reichstag unter dem 17. April 1903 mitgeteilte Denkschrift — Nr. 937 der Drucksachen des Reichstags, 10. Legislaturperiode, II. Session 1900 03; sowie die finanzielle Begründung zur Reichsversicherungsordnung, Abschnitt IV der Anlage H zum Entwurf einer Reichsversicherungsordnung, Nr. 340 der Drucksachen des Reichstags, 12. Legislaturperiode, II. Session 1909 10, S. 583 ff.

[4] Ausnahmsweise können zur Vereinfachung des Lohnnachweisungswesens bei kleineren Betrieben Pauschbeträge oder einheitliche Beiträge eingeführt werden (§§ 734, 823 RVO.).

[5] Über die Methode, nach welchen die Gefahrentarife aufzustellen sind, s. das Nähere bei Laß-Zahn, a. a. O. S. 105 ff. Literatur: K. Hartmann, Das Gefahrtarifwesen der Unfallversicherung des Deutschen Reichs, Berlin 1900.

[6] §§ 731, 783—842 RVO.

gebracht, indem auf diese nach Ablauf eines jeden Geschäftsjahrs der Kapitalwert der Renten, die der Berufsgenossenschaft in diesem Zeitraum zur Last fielen, einschließlich der Verwaltungskosten usw. verteilt wird (sog. Kapitaldeckungsverfahren im engeren Sinne)[1].

Bei den Zweiganstalten und bei der Versicherungsgenossenschaft kommt wiederum ein anderes Verfahren zur Anwendung. Das Kapital (einschließlich der Verwaltungskosten und der Rücklagen) wird hier durch feste, im voraus nach versicherungstechnischen Grundsätzen berechnete Beiträge (Prämien) aufgebracht (sog. Prämienverfahren)[2].

4. Die Beitragsforderungen der Berufsgenossenschaften haben das Vorrecht des § 61 Nr. 1 der Konkursordnung (§ 28 Abs. 3 RVO.).

5. Den Baugewerks-Berufsgenossenschaften hat die Reichsversicherungsordnung einen besonderen Schutz wegen ihrer Beitragsforderungen gewährt (Sicherheitsleistung des Bauherrn, Beschränkung der Bauerlaubnis)[3].

§ 15. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung[4].

I. Feststellungsverfahren.

1. Das Verfahren bei Feststellung der Leistungen aus der Unfallversicherung beginnt in der Regel[5] mit der Unfallanzeige, die der Unternehmer zu erstatten hat (§§ 1552—1558 RVO.). Es folgt die polizeiliche Unfalluntersuchung, an der auch das Versicherungsamt teilnehmen kann (§§ 1559—1567 RVO.). Auf Grund dieser Ermittlungen, die durch weitere Erhebungen ergänzt werden können, erteilt der Versicherungsträger durch sein Feststellungsorgan (nach der Satzung Genossenschaftsvorstand oder Sektionsvorstand, ein Ausschuß oder auch eine besondere Kommission den ersten Bescheid, der rechtskräftig wird, wenn er nicht innerhalb eines Monats mit Einspruch angefochten wird (§§ 1568 ff. RVO.). Kann die Rente eines Verletzten ihrer Höhe nach noch nicht als Dauerrente[6] festgestellt werden, so kann während der ersten zwei Jahre nach dem Unfall vorläufig eine Entschädigung gewährt werden. Spätestens mit Ablauf dieser Frist ist die Dauerrente festzustellen. Diese Feststellung setzt eine Änderung der Verhältnisse[7] nicht voraus; auch ist für sie die vorher getroffene Feststellung der Grundlagen für die Rentenberechnung nicht bindend.

2. Nach Einspruch wird der Berechtigte persönlich gehört. Die Vernehmung findet vor dem Versicherungsträger oder vor dem Versicherungsamt[8] statt; der Berechtigte kann verlangen, daß er vor dem Versicherungsamt vernommen wird. Bei der Vernehmung werden die für die Beurteilung der Sache erheblichen Tatsachen sowie die Beweismittel hierfür festgestellt. Das Versicherungsamt kann auch alsbald zu erledigende Beweise erheben, sich auch zur Sache äußern (§§ 1591—1599 RVO.).

Das Einspruchsverfahren ist umfassender ausgestaltet, wenn es sich um Änderung von Dauerrenten handelt[9]. In diesen Fällen wird stets das Versicherungsamt tätig. Es hat die

---

[1] Vgl. § 731 Abs. 2 RVO.

[2] Vgl. § 731 Abs. 3 RVO. Eine Ausnahme besteht nur für die Versicherung kurzer Bauarbeiten (§ 782 Nr. 2 RVO.), für die das Umlageverfahren vorgesehen ist.

[3] Vgl. §§ 772—776 RVO.

[4] Zu vgl. die Kaiserlichen Verordnungen über das Verfahren der Versicherungsämter, Oberversicherungsämter und des Reichsversicherungsamts vom 24. Dezember 1911 (RGBl. S. 1083 ff.). Literatur: Dr. Laß, Prozeßrecht in Unfallversicherungssachen, Berlin 1900.

[5] Ausnahmsweise durch Anmeldung des Anspruchs seitens des Berechtigten (zu vgl. §§ 1546 bis 1549).

[6] Dauerrente ist eine Rente, die — vorbehaltlich der gesetzlichen Möglichkeit einer Änderung gemäß § 608 RVO. — nach verständiger, sachlich begründeter Ansicht tatsächlich dauernd zu gewähren ist.

[7] Zu vgl. § 608 RVO.

[8] Wegen der Versicherungsbehörden zu vgl. oben § 9.

[9] Der Grund hierfür ist darin zu erblicken, daß der Rekurs in diesen Fällen ausgeschlossen ist (§ 1700 Nr. 8 RVO.).

erforderlichen Ermittlungen anzustellen, die Sache in mündlicher Verhandlung unter Zuziehung von Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten zu erörtern und ein Gutachten in der Sache zu erstatten (§§ 1600—1605 RVO.).

3. Nach Abschluß des Einspruchsverfahrens erläßt das Feststellungsorgan des Versicherungsträgers den sog. Endbescheid. Dieser wird rechtskräftig, wenn er nicht innerhalb eines Monats mit der Berufung bei dem Oberversicherungsamt angefochten wird (§§ 1606, 1607 RVO.).

4. In zweiter Instanz entscheidet das Oberversicherungsamt[1]. Dessen Entscheidung kann nur in bestimmten wichtigeren Fällen mit dem Rekurs (d. i. einer Art zweiter Berufung) angefochten werden. Die Rekursfrist beträgt einen Monat. Der Rekurs ist ausgeschlossen, wenn es sich handelt um: Krankenbehandlung (§ 558 Nr. 1 RVO.) oder Hauspflege (§ 599 RVO.); Renten für eine Erwerbsunfähigkeit, die zur Zeit der Entscheidung des Rekursgerichts unstreitig oder nach rechtskräftiger Feststellung vorübergegangen ist; Rententeile, die bei dauernder Erwerbsunfähigkeit für begrenzte und bereits abgelaufene Zeiträume zu gewähren sind; Heilanstaltpflege; Angehörigenrente; Sterbegeld; vorläufige Renten (§ 1585 Abs. 1 RVO.); Neufeststellung von Dauerrenten wegen Änderung der Verhältnisse; Kapitalabfindung; Kosten des Verfahrens.

5. Die Entscheidungen des Reichsversicherungsamts[2] werden durch Spruchsenate getroffen. An die Stelle des Reichsversicherungsamts tritt das Landesversicherungsamt, wenn der Bezirk des beteiligten Versicherungsträgers sich nicht über das Gebiet des Bundesstaats hinaus erstreckt. Soweit jedoch ein Versicherungsträger mitbeteiligt ist, für den das Reichsversicherungsamt oder ein anderes Landesversicherungsamt zuständig ist, entscheidet das Reichsversicherungsamt.

6. Zur Wahrung einer einheitlichen Rechtsprechung dienen die oben im § 9 unter II erörterten Vorschriften (§§ 1693, 1717, 1718 RVO.).

7. Gegen rechtskräftige Entscheidungen ist in den engen Grenzen der §§ 1722—1744 RVO.[3] die Wiederaufnahme des Verfahrens zugelassen.

8. Ein besonderes abgekürztes Verfahren ist vorgesehen für Erledigung eines Streites mehrerer Versicherungsträger über die Entschädigungspflicht (§§ 1735—1738 RVO.).

Auch ist ein Verteilungsverfahren vorgesehen für den Fall, daß die Beschäftigung, bei der sich der Unfall ereignet hat, für mehrere Betriebe oder Tätigkeiten stattgefunden hat, die bei verschiedenen Versicherungsträgern versichert sind (§§ 1739—1742 RVO.).

9. Besonderheiten, insbesondere für die Unfallanzeige und für die Unfalluntersuchung, gelten auf dem Gebiete der Seeunfallversicherung (§§ 1745—1770 RVO.).

II. Neben dem Feststellungsverfahren besteht ein besonderes Verfahren in sog. „anderen Spruchsachen" d. h. solchen Sachen, die nicht im Feststellungsverfahren, aber auch nicht von den Beschlußbehörden zu erledigen sind. Es handelt sich hier hauptsächlich um Ersatz- und Erstattungsansprüche. In diesen Fällen entscheidet in erster Instanz das Versicherungsamt, auf Berufung das Oberversicherungsamt und auf Revision[4] das Reichsversicherungsamt (Landesversicherungsamt) — §§ 1772—1779 RVO.

III. Alle anderen Streitigkeiten, die nicht in den zu I und II erwähnten Verfahren zu entscheiden sind, werden im Beschlußverfahren erledigt, namentlich Beschwerden aller Art[5]. Die Beschwerde geht in Sachen der Unfallversicherung an das Oberversicherungsamt

---

[1] Über die Einrichtung des Oberversicherungsamts zu vgl. § 9.

[2] Wegen Einrichtung des Reichsversicherungsamts und der Landesversicherungsämter zu vgl. oben § 9.

[3] Diese Vorschriften lehnen sich an die §§ 578 ff. der Zivilprozeßordnung an.

[4] Also nicht Rekurs.

[5] Z. B. Beschwerden wegen Aufnahme oder Ablehnung der Aufnahme in das Betriebsverzeichnis, Beitrags-, Prämien- und Abschätzungsbeschwerden, Gefahrtarifbeschwerden, Strafbeschwerden.

und die weitere Beschwerde an das Reichsversicherungsamt (Landesversicherungsamt) — §§ 1780—1801 RVO.

IV. Endlich ist noch zu erwähnen, daß eine geordnete Verwaltung auf dem Gebiete der Unfallversicherung durch Strafvorschriften mancherlei Art (kriminelle, Ordnungs- und Exekutionsstrafen) sichergestellt worden ist (zu vgl. insbes. §§ 908 ff., 1043 ff., 1220 ff. RVO.)[1].

Dritter Abschnitt: Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung.

1. Rechtsquellen. a) Älteres Recht: Gesetz, betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung, vom 22. Juli 1889. Dieses Gesetz wurde abgelöst durch das Invalidenversicherungsgesetz vom 13. Juli 1899. b) Neueres Recht: Die Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 (RGBl. S. 509 ff.), insbes. Buch IV (§§ 1226—1500) und Einführungsgesetz zur Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 (RGBl. S. 839), insbes. Art. 64—84.

2. Literatur: Außer der oben S. 463 Anm. 3 nachgewiesenen, das gesamte soziale Versicherungsrecht umfassenden Literatur sind zu erwähnen: Große Kommentare zum alten Gesetz von Isenbart und Spielhagen, 2. Aufl., Berlin 1903; K. Weymann, Berlin 1902; Gebhard und Düttmann, 2. Aufl., Altenburg 1901; Landmann und Rasp, 2. Aufl., bearbeitet von J. Graßmann, München 1900, 1901.

Kleinere Ausgaben des alten Gesetzes von Gebhard und Düttmann, Altenburg 1901; K. Weymann, Berlin 1900; F. Hoffmann, 2. Aufl., Berlin 1900; derselbe in v. Brauchitsch Verwaltungsgesetzen Bd. 6; R. Freund, Berlin 1906; v. Woedtke-Follmann, Berlin 1906.

Sonstige Schriften: Keidel, Entscheidungen des Reichsversicherungsamts und Reichsgerichts auf dem Gebiete der Invalidenversicherung, 2. Aufl., Gießen 1903 (Fuchsbergersche Sammlung); Hanow, Erläuterungen zu den Satzungen der Invaliden-, Witwen- und Waisenversicherungskasse der Seeberufsgenossenschaft, Berlin 1907.

Zeitschriften: Außer den oben S. 463, 464 erwähnten Zeitschriften: Die Invaliditäts- und Altersversicherung im Deutschen Reiche, herausgeg. von Fey und Dietz, Mainz; 21 Jahrgänge.

§ 16. Allgemeines.

1. Invalidenrente erhält ohne Rücksicht auf das Lebensalter der Versicherte, der infolge von Krankheit oder anderen Gebrechen dauernd invalide ist. Als invalide gilt, wer nicht mehr imstande ist, durch eine Tätigkeit, die seinen Kräften und Fähigkeiten entspricht und ihm unter billiger Berücksichtigung seiner Ausbildung und seines bisherigen Berufs zugemutet werden kann, ein Drittel dessen zu erwerben, was körperlich und geistig gesunde Personen derselben Art mit ähnlicher Ausbildung in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen. Die Invalidität im Sinne der Invalidenversicherung deckt sich also nicht mit dem Begriffe der völligen Erwerbsunfähigkeit, ferner nicht mit dem Begriffe der „Erwerbsunfähigkeit" auf dem Gebiete der Unfallversicherung, aber auch nicht mit dem für das Gebiet der Krankenversicherung maßgebenden Begriffe der „Arbeitsunfähigkeit" (§ 1255 Abs. 1, 2 RVO.).

Abgesehen von der dauernden Invalidität wird die Invalidenrente auch solchen Versicherten gewährt, welche nicht dauernd invalide, aber während eines halben Jahres (26 Wochen) ununterbrochen invalide gewesen oder nach Wegfall des Krankengelds noch invalide sind (sog. Krankenrente) — § 1255 Abs. 3 RVO.

2. Altersrente erhalten ohne Rücksicht auf Invalidität diejenigen Versicherten, welche das 70. Lebensjahr vollendet haben[2]. Die Altersrente bedeutet daher nur einen Zuschuß zu dem Verdienste alter Personen, welcher die Schonung der noch vorhandenen Arbeitskraft er-

[1] Zu vgl. Dr. Laß, Strafrecht der Berufsgenossenschaften nach den Unfallversicherungsgesetzen vom 30. Juni 1900, Berlin (J. Guttentag) 1901.

[2] Dem Wunsch nach einer Herabsetzung der Altersgrenze hat die RVO. aus finanziellen Gründen keine Folge geleistet. Art. 84 des Einführungsgesetzes zur RVO. bestimmt jedoch, daß dem Bundesrate im Jahre 1915 die Vorschriften über die Altersrente zu erneuter Beschlußfassung vorzulegen sind.

möglicht. Werden diese Personen invalide, so kommt die Gewährung der in der Regel höheren Invalidenrente in Frage (§ 1257 RVO.).

3. Die Hinterbliebenenversicherung erstreckt sich auf die Hinterbliebenen aller gegen Invalidität versicherten Personen (Witwen [1], Witwer, Waisen).

§ 17. Die Versicherten.

I. Der Kreis der Versicherten umfaßt kraft Gesetzes [2]:

1. Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Dienstboten;
2. Betriebsbeamte, Werkmeister und andere Angestellte in ähnlich gehobener Stellung, sämtlich, wenn diese Beschäftigung ihren Hauptberuf bildet;
3. Handlungsgehilfen und -lehrlinge, Gehilfen und Lehrlinge in Apotheken;
4. Bühnen- und Orchestermitglieder ohne Rücksicht auf den Kunstwert der Leistungen;
5. Lehrer und Erzieher;
6. die Schiffsbesatzung deutscher Seefahrzeuge und die Besatzung von Fahrzeugen der Binnenschiffahrt.

Voraussetzung ist, daß diese Personen gegen Entgelt [3] beschäftigt werden; für die unter 2—5 Bezeichneten sowie für Schiffer außerdem, daß nicht ihr regelmäßiger Jahresarbeitsverdienst 2000 Mark an Entgelt übersteigt.

Hiernach ergreift die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung die arbeitende Bevölkerung sämtlicher Berufszweige, und zwar neben einigen Gruppen geistiger Arbeiter im wesentlichen alle arbeitenden Personen im Gewerbe, in der Landwirtschaft, im Handel, in der Hauswirtschaft, im öffentlichen Dienst.

Die Versicherungspflicht beginnt erst mit Vollendung des 16. Lebensjahres [4]. Keinen Unterschied macht Geschlecht oder Familienstand; jedoch begründet die Beschäftigung eines Ehegatten durch den anderen keine Versicherungspflicht (§ 159 RVO.) [5]. Auch die Staatsangehörigkeit ist grundsätzlich belanglos (zu vgl. Rev. E. 1534 a. E., A. N. 1911 S. 398) [6].

Von besonderer Wichtigkeit ist, daß die bezeichneten Personen, falls die Versicherungspflicht eintreten soll, „beschäftigt" sein müssen. Die Frage, ob ein „Beschäftigungsverhältnis" vorliegt oder nicht, ist oft schwierig zu beantworten; eine rein zivilrechtliche Betrachtungsweise reicht vielfach nicht aus. Maßgebend sind oft wirtschaftliche und tatsächliche Verhältnisse.

Der Bundesrat kann die Versicherungspflicht auf Kleinunternehmer und auf Hausgewerbetreibende erstrecken (§ 1229 RVO.) [7].

II. Neben der Versicherungspflicht steht die freiwillige Versicherung (Versicherungsberechtigung). Die freiwillige Versicherung ist entweder freiwilliger Eintritt in die Versicherung (Selbstversicherung) oder freiwillige Weiterversicherung. Die freiwillige Selbstversicherung ist nur bestimmten Klassen von Personen, insbesondere höher besoldeten Betriebsbeamten (mit Jahresarbeitsverdienst von 2000—3000 Mark), Kleinunternehmern, Hausgewerbtreibenden, gestattet (§ 1243 RVO.), jedoch nur bis zum vollendeten 40. Lebensjahre. Die freiwillige Weiterversicherung

---

[1] Die Fürsorge erstreckt sich nur auf invalide Witwen (im Gegensatz zur Angestelltenversicherung).

[2] Zu vgl. §§ 1226—1249 RVO., ferner Anleitung des Reichsversicherungsamts über den Kreis der nach der Reichsversicherungsordnung gegen Invalidität und gegen Krankheit versicherten Personen von 26. April 1912 (Amtl. Nachr. 1912 S. 720 ff.).

[3] Lediglich freier Unterhalt begründet nicht die Versicherungspflicht.

[4] Abweichend von der Kranken- und Unfallversicherung.

[5] Zu vgl. die frühere abweichende Ansicht des preuß. Oberverwaltungsgerichts (Entsch. vom 23. Dezember 1889, 25. September 1902 und 22. Dezember 1904, E. 19 S. 355, 42 S. 297, PrVerwB. 27 S. 162).

[6] Ausnahme vgl. § 1223 RVO.

[7] Der Bundesrat hat die Versicherungspflicht erstreckt auf die Hausgewerbtreibenden der Tabakfabrikation (Beschluß vom 16. Dezember 1891) und einen Teil der Hausgewerbtreibenden der Textilindustrie (Beschluß vom 1. März 1894). Diese Beschlüsse gelten nach Art. 104 EG. zur RVO. noch.

(d. h. freiwillige Fortsetzung oder Erneuerung des Versicherungsverhältnisses) ist solchen Personen erlaubt, welche aus einem versicherungspflichtigen Verhältnis ausscheiden (§ 1244 RVO.). Eine Beschränkung hinsichtlich des Alters findet hier nicht statt; sie setzt auch keine Beschäftigung irgendwelcher Art während der Versicherung voraus.

III. Versicherungsfrei sind gewisse Klassen von Personen: z. B. die in Betrieben oder im Dienste des Reichs, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder eines Versicherungsträgers Beschäftigten, wenn ihnen Anwartschaft auf Ruhegeld im Mindestbetrage der Invalidenrente nach den Sätzen der ersten Lohnklasse sowie auf Witwenrente nach den Sätzen der gleichen Lohnklasse und auf Waisenrente gewährleistet ist. Das gleiche gilt von Lehrern und Erziehern an öffentlichen Schulen. Versicherungsfrei sind ferner Beamte, Lehrer usw., solange sie lediglich für ihren Beruf ausgebildet werden, Personen des Soldatenstandes, Personen, die während der wissenschaftlichen Ausbildung für ihren zukünftigen Beruf gegen Entgelt unterrichten. Versicherungsfrei sind auch Personen, die bereits eine reichsgesetzliche Invaliden- oder Hinterbliebenenrente beziehen oder invalide sind (§§ 1234—1236 RVO.).

Ferner bestimmt der Bundesrat, wie weit vorübergehende Dienstleistungen versicherungsfrei bleiben[1]; er kann ferner bestimmen, daß Ausländer versicherungsfrei sind, denen die Behörde den Aufenthalt im Inland nur für eine bestimmte Dauer gestattet hat[2] (§§ 1232, 1233 RVO.).

IV. Endlich kennt das Gesetz auch Befreiungen einzelner Personen. Der Kreis dieser Personen wird durch das Gesetz genau begrenzt (§§ 1237—1242 RVO.). So können befreit werden Ruhegeldempfänger, Personen mit Hochschulbildung, vorübergehend Beschäftigte. Außerdem kann der Bundesrat auf Antrag des Arbeitgebers Befreiungen aussprechen.

§ 18. Die Träger der Versicherung.

1. Versicherer (Träger der Versicherung) sind die Versicherungsanstalten und für die Großbetriebe der Eisenbahn- und Bergbauverwaltungen die „Sonderanstalten" (Pensionskassen). Gegenwärtig bestehen im Deutschen Reiche 31 Versicherungsanstalten, von denen jede ihren besonderen Bezirk hat, und 10 Sonderanstalten (§§ 1326—1380 RVO.).

2. Die Versicherungsanstalten sind Anstalten öffentlichen Rechts und sind rechtsfähig (§ 3 RVO.).

Die Verwaltung der Versicherungsanstalt wird von dem Grundsatz der Selbstverwaltung beherrscht. Sie erfolgt nach Maßgabe autonomer Satzungen, die zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Reichs(Landes-)versicherungsamts bedürfen (§§ 1338—1341). Die Organe der Versicherungsanstalten sind Vorstand (welcher aus öffentlichen Beamten und Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten zusammengesetzt ist)[3] und Ausschuß,

---

[1] Die wichtigste Bestimmung, die der Bundesrat in dieser Beziehung erlassen hat, geht dahin: Vorübergehende Dienstleistungen sind dann unversichert,

1. wenn sie von Personen, die berufsmäßig Lohnarbeit überhaupt nicht verrichten,
   a) nur gelegentlich,
   b) zwar in regelmäßiger Wiederkehr, aber nur nebenher und gegen ein geringfügiges Entgelt, welches für die Dauer der Beschäftigung zum Lebensunterhalte nicht ausreicht und zu den für diese Zeit zu zahlenden Beiträgen nicht in entsprechendem Verhältnisse steht,

verrichtet werden.

2. wenn sie von solchen Berufsarbeitern, die in einem regelmäßigen, die Versicherungspflicht begründenden Arbeits- oder Dienstverhältnisse zu einem bestimmten Arbeitgeber stehen, ohne Unterbrechung dieses Verhältnisses bei anderen Arbeitgebern nebenher (sei es nur gelegentlich zur Aushilfe, sei es regelmäßig) verrichtet werden (Bek. vom 27. Dezember 1899, RGBl. S. 725, auch Amtl. Nachr. 1900 S. 181).

[2] Von dieser Befugnis hat der Bundesrat durch Beschluß vom 21. Februar 1901 gegenüber polnischen Arbeitern russischer und österreichischer Staatsangehörigkeit Gebrauch gemacht, sofern diese Arbeiter in inländischen land- oder forstwirtschaftlichen Betrieben oder Nebenbetrieben beschäftigt werden (Zentralbl. f. d. Deutsche Reich S. 78). Dieser Beschluß bleibt nach Art. 104 E. G. zur RVO. in Geltung.

[3] Der Vorstand hat die Eigenschaft einer öffentlichen Behörde (vgl. §§ 1342—1350 RVO.)

der aus mindestens je fünf gewählten Vertretern der Arbeitgeber und Versicherten besteht[1]. Neben diesen Organen sind noch die Hebestellen zu erwähnen. Der Vorstand führt die laufenden Geschäfte; dem Ausschuß sind die wichtigeren Verwaltungsgeschäfte (z. B. Wahl der nichtbeamteten Vorstandsmitglieder, Feststellung des Etats, Prüfung der Jahresrechnung usw.) vorbehalten. Die Versicherungsanstalten müssen mindestens ein Viertel ihres Vermögens in Anleihen des Reichs oder der Bundesstaaten anlegen (§ 1356 RVO.).

Die Aufsicht über die Versicherungsanstalten führt das Reichsversicherungsamt (bzw. die Landesversicherungsämter)[2].

3. Schließlich ist noch hervorzuheben, daß durch Vereinbarung mehrerer Versicherungsanstalten eine gemeinsame Übernahme der Lasten statthaft ist (Rückversicherungsverbände)[3].

§ 19. Die Leistungen der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung[4].

Die Leistungen, welche die Versicherungsträger zu gewähren haben, sind folgende:

I. Invalidenrente. Die Invalidenrente besteht aus:

1. einem Reichszuschuß, d. h. einem Zuschusse aus der Reichskasse für jede Rente in Höhe von 50 Mark;
2. einem Grundbetrage, der stets nach 500 Beitragswochen berechnet wird. Der Grundbetrag ist nach Lohnklassen abgestuft, in welche die Versicherten nach der Höhe ihres Jahresarbeitsverdienstes eingeteilt werden. Für jede Beitragswoche werden angesetzt in

Lohnklasse I	(Versicherte mit einem Jahresarbeitsverdienst	bis zu 350 Mk.)	12 Pf.
„ II	„ „ „ „	von 350—550 Mk.)	14 Pf.
„ III	„ „ „ „	von 550—850 Mk.)	16 Pf.
„ IV	„ „ „ „	von 850—1150 Mk.)	18 Pf.
„ V	„ „ „ „	über 1150 Mk.)	20 Pf.

Sind weniger Beitragswochen als 500 nachgewiesen, so gilt für die fehlenden die Lohnklasse I; sind es mehr, so scheiden die überzähligen Beiträge der niedrigsten Lohnklassen aus (§ 1288 RVO.);

3. einem Steigerungssatz, der für jede Beitragswoche in den fünf Lohnklassen 3, 6, 8, 10, 12 Pfennig beträgt.

Als Beitragswochen der Lohnklasse II gelten auch Heeresdienst oder bescheinigte Krankheiten — sog. Ersatztatsachen (§§ 1393, 1394 RVO.).

Die drei Bestandteile zusammengerechnet, ergeben den Jahresbetrag der Invalidenrente[5].

Hat der Empfänger einer Invalidenrente Kinder unter 15 Jahren, so erhöht sich die Invalidenrente für jedes dieser Kinder um ein Zehntel bis zu dem höchstens anderthalbfachen Betrage — sog. Kinderzuschußrente (§ 1291 RVO.)[6].

---

[1] Vgl. §§ 1351—1355 RVO.

[2] §§ 1381, 1382 RVO.

[3] § 1401 RVO.

[4] Zu vgl. 1250—1320, 1383—1386, 1472—1483 RVO. Hervorzuheben ist, daß Beitragserstattungen (wegen Todes vor Eintritt des Versicherungsfalls, wegen Eheschließung und wegen Unfalls) nach Einführung der Hinterbliebenenversicherung weggefallen sind (zu vgl. Art. 75 bis 77 EG.RVO.).

[5] Beispiel: Hat ein Versicherter bis zum Eintritt der Invalidität 1000 Wochen in folgender Weise zurückgelegt: 250 Wochen in Lohnklasse I, 100 Wochen als Soldat, 250 Wochen in Lohnklasse I, 200 Wochen in Lohnklasse IV, 50 Wochen als Kranker und 150 Wochen in Lohnklasse III, so berechnet sich seine Rente wie folgt:

1.	Reichszuschuß	50 Mk.
2.	Grundbetrag: $200 \times 18 + 150 \times 16 + 150 \times 14$ Pfg. =	81 „
3.	Steigerung: $250 \times 3 + 100 \times 6 + 250 \times 3 + 200 \times 10 + 50 \times 6 + 150 \times 8$ Pfg. =	56 „
	zusammen	187 Mk.

[6] Die Kinderzuschußrenten erfordern jährlich etwa 9—10 Millionen Mark. Sie stellen eine wesentliche Mehrleistung der Invalidenversicherung dar, die durch die RVO. neu eingeführt worden ist.

Die Invalidenrente wird erst nach Ablauf einer Wartezeit gewährt. Diese beträgt 200 Beitragswochen, wenn für den Versicherten mindestens 100 Pflichtbeiträge geleistet worden sind, anderenfalls 500 Beitragswochen (§ 1278 RVO.). Die Anwartschaft auf die Rente droht immer zu erlöschen, wenn sie nicht durch Entrichtung von Beiträgen in einem gewissen Mindestumfang aufrecht erhalten wird. Diesen Mindestumfang bestimmt das Gesetz dahin, daß während zweier Jahre nach dem auf der Quittungskarte verzeichneten Ausstellungstage mindestens 20 (bei Selbstversicherung und ihrer Fortsetzung mindestens 40) Beiträge entrichtet sein müssen (§§ 1280, 1282 RVO.). Die erloschene Anwartschaft lebt unter gewissen Umständen wieder auf (§ 1283 RVO.).

Die Invalidenrente beginnt mit dem Tage, an welchem die Invalidität eintritt. Ist dieser Tag nicht festzustellen, so ist der Tag maßgebend, an welchem der Antrag gestellt ist (§ 1256 RVO.). Länger als auf ein Jahr rückwärts wird keine Rente gezahlt, es sei denn, daß der Berechtigte durch außerhalb seines Willens liegende Hinderungsgründe den Antrag nicht rechtzeitig stellen konnte (§ 1253 RVO.).

Die Invalidenrente endigt mit dem Tode des Versicherten (sie ist also Leibrente), ferner durch Entziehung[1], wenn der Berechtigte wieder erwerbsfähig wird (§ 1304 RVO.).

Die Rente ruht in einigen im Gesetz vorgesehenen Fällen, z. B. bei Verbüßung einer längeren Freiheitsstrafe (§ 1312 RVO.), bei freiwilligem Aufenthalte im Auslande oder bei Ausweisung wegen strafrechtlicher Verurteilung (§ 1313 RVO.)[2]. Ferner ruht die Rente neben einer reichsgesetzlichen Unfallrente, soweit beide Renten den 7 ½ fachen Grundbetrag der Invalidenrente übersteigen (§ 1311 RVO.).

Das Gesetz kennt ferner Kapitalabfindungen, d. h. Ablösung der Renten durch eine Kapitalzahlung. Dies ist z. B. vorgeschrieben bei Ausländern, die sich freiwillig gewöhnlich im Ausland aufhalten, und statthaft in einigen anderen Fällen. Die Abfindung beträgt den dreifachen Betrag der Jahresrente (§§ 1316, 1317 RVO.).

Ferner können unter gewissen Voraussetzungen Sachleistungen statt Renten gewährt werden (§§ 1275—1277 RVO.).

II. Altersrente. Die Altersrente besteht aus:

1. einem Reichszuschuß für jede Rente von 50 Mark;
2. einem von den Versicherungsträgern aufzubringenden Teile, welcher beträgt in Lohnklasse I 60 Mark, in Lohnklasse II 90 Mark, in Lohnklasse III 120 Mark, in Lohnklasse IV 150 Mark, in Lohnklasse V 180 Mark;

Für Beiträge verschiedener Lohnklassen wird der entsprechende Durchschnitt gewährt. Sind über 1200 Beitragswochen nachgewiesen, so scheiden die überzähligen Beiträge der niedrigsten Lohnklassen aus (§§ 1285, 1293 RVO.).

Ein Steigerungssatz kommt bei der Altersrente nicht in Frage.

Die Wartezeit beträgt für die Altersrente 1200 Beitragswochen (§ 1278 RVO.)[3].

Im übrigen gelten für die Altersrente gleiche Vorschriften wie für die Invalidenrente. Dies gilt namentlich von der Aufrechterhaltung der Anwartschaft, dem Ruhen der Rente, der Kapitalabfindung und der Gewährung von Sachleistungen.

III. Leistungen an die Hinterbliebenen. Hinterbliebenenfürsorge wird gewährt, wenn der Verstorbene zur Zeit seines Todes die Wartezeit für die Invalidenrente erfüllt und die Anwartschaft aufrechterhalten hat. Die Leistungen bestehen in Witwen(Witwer-)

---

[1] Der Bescheid, der die Rente entzieht, wird erst mit Ablauf des auf die Zustellung folgenden Monats wirksam.

[2] Auch hier kann der Bundesrat Ausnahmen für ausländische Grenzgebiete zulassen und zugunsten solcher Staaten, deren Gesetzgebung Deutschen und ihren Hinterbliebenen eine entsprechende Fürsorge gewährleistet (§ 1314 RVO.). Der Bundesrat hat von dieser Befugnis für eine Anzahl von Grenzgebieten Gebrauch gemacht (zu vgl. Amtl. Nachr. 1900 S. 740, 1904 S. 244, 1908 S. 509, 667, 1909 S. 595, 1911 S. 593). Diese Bundesratsbeschlüsse gelten jetzt noch (Art. 104 EinfG. RVO.).

[3] Für die Übergangszeit sind Erleichterungen vorgesehen (Art. 65 ff. EG.RVO.).

renten und Waisenrenten. Außerdem kennt das Gesetz noch einmalige Zahlungen, nämlich Witwengeld und Waisenaussteuer. Diese Bezüge werden nur dann gewährt, wenn auch die Witwe selbst zur Zeit der Fälligkeit dieser Bezüge die Wartezeit für die Invalidenrente erfüllt und die Anwartschaft aufrechterhalten hat (§ 1252 RVO.).

1. Witwenrente erhält die Witwe nach dem Tode ihres Ehemannes, wenn sie dauernd oder während 26 Wochen ununterbrochen invalide ist[1]. Das Gesetz geht davon aus, daß nach dem Tode eines Versicherten zwar für die Waisen gesorgt werden müsse, daß aber die Witwe, wenn sie noch erwerbsfähig ist, für sich selbst ihren Unterhalt erwerben könne.

Als invalide gilt eine Witwe, wenn sie nicht imstande ist, durch eine Tätigkeit, die ihren Kräften und Fähigkeiten entspricht und ihr unter billiger Berücksichtigung ihrer Ausbildung und bisherigen Lebensstellung zugemutet werden kann, ein Drittel dessen zu erwerben, was körperlich und geistig gesunde Frauen derselben Art mit ähnlicher Ausbildung in derselben Gegend durch Arbeit zu verdienen pflegen (§ 1258 RVO.).

2. Waisenrente erhalten nach dem Tode ihres versicherten Vaters seine ehelichen Kinder unter 15 Jahren und nach dem Tode einer Versicherten ihre vaterlosen Kinder unter 15 Jahren. Als vaterlos gelten auch uneheliche Kinder (§ 1259 RVO.).

Waisenrenten erhalten unter Umständen auch die bedürftigen ehelichen Kinder unter 15 Jahren einer versicherten Ehefrau, obwohl sie noch einen Vater haben. Dies ist der Fall, wenn die Ehefrau wegen Erwerbsunfähigkeit ihres Ehemannes den Lebensunterhalt der Familie ganz oder überwiegend aus ihrem Arbeitsverdienste bestritten hat, ferner wenn sich der Ehemann ohne gesetzlichen Grund von der häuslichen Gemeinschaft ferngehalten und seiner väterlichen Unterhaltspflicht entzogen hat. Im ersteren Falle steht auch dem Mann ein Anspruch auf Witwerrente zu, solange er bedürftig ist (§§ 1260, 1261 RVO.).

Waisenrenten erhalten ferner bedürftige elternlose Enkel unter 15 Jahren, deren Unterhalt der Versicherte ganz oder teilweise bestritten hat (§ 1262 RVO.).

3. Witwengeld und Waisenaussteuer werden nur dann gewährt, wenn beide Eheleute Versicherungsbeiträge zur Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung geleistet haben[2].

4. Berechnung der Hinterbliebenenbezüge.

Witwen- (Witwer-) und Waisenrenten bestehen aus Reichszuschuß, Grundbetrag und Steigerungssatz. Der Reichszuschuß beträgt für jede Witwen(Witwer-)rente jährlich 50 Mark, für jede Waisenrente jährlich 25 Mark (§ 1285 RVO.). Grundbetrag und Steigerungssatz werden nach der Invalidenrente berechnet. Sie betragen bei Witwer- und Witwenrenten drei Zehntel, bei Waisenrenten für eine Waise drei Zwanzigstel, für jede weitere Waise ein Vierzigstel des Grundbetrags und der Steigerungssätze der Invalidenrente, die der Ernährer zur Zeit seines Todes bezog oder bei Invalidität bezogen hätte (§ 1292 RVO.).

Die Renten der Hinterbliebenen dürfen zusammen nicht mehr betragen als das Anderthalbfache der Invalidenrente, die der Verstorbene zur Zeit seines Todes bezog oder bei Invalidität bezogen hätte. Waisenrenten allein dürfen zusammen nicht mehr betragen als diese Invalidenrente. Ergeben die Renten einen höheren Betrag, so werden sie im Verhältnis ihrer Höhe gekürzt. Enkel haben nur soweit einen Anspruch, als nicht der zulässige Höchstbetrag den Kindern zufließt. Beim Ausscheiden eines Hinterbliebenen erhöhen sich die Renten der übrigen bis zum zulässigen Höchstbetrage (§§ 1294, 1295 RVO.).

Das Witwengeld berechnet sich nach dem zwölffachen Monatsbetrag der Witwenrente, die Waisenaussteuer nach dem achtfachen Monatsbetrag der bezogenen Waisenaussteuer (§ 1296 RVO.). Hiervon gewährt das Reich als Reichszuschuß einmalig 50 Mark für jedes Witwengeld und $16\,^2/_3$ Mark für jede Waisenaussteuer (§ 1285 RVO.).

5. Die Rente ruht neben einer reichsgesetzlichen Unfallrente, soweit beide zusammen bei Witwen- und Witwerrenten den dreieinhalbfachen, bei Waisenrenten den dreifachen Grundbetrag der Invalidenrente übersteigen, die der Ernährer zur Zeit seines Todes bezog oder bei Invalidität bezogen hätte (§ 1311 RVO.).

[1] Im letzteren Falle spricht man von Witwenkrankenrente.

[2] Zum Ausgleich für die dann wegfallende Witwenrente aus der Beitragsleistung des Ehemannes.

Treffen die Voraussetzungen für mehrere Renten auf Grund der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung zusammen, so ruht die niedrigere Rente von dem Tage des Zusammentreffens an (§ 1318 RVO.).

Im übrigen gelten die obenerwähnten Vorschriften über Ruhen der Rente, Kapitalabfindung und Gewährung von Sachleistungen auch hier; jedoch werden berechtigte Ausländer wenn es sich um eine Waisenrente handelt, mit dem anderthalbfachen Betrage der Jahresrente abgefunden (§ 1316 RVO.).

IV. Eine der wichtigsten Leistungen der Invalidenversicherung ist das Heilverfahren[1]. Ein Heilverfahren kann zu einem doppelten Zwecke angeordnet werden:

a) um den Eintritt der Invalidität zu verhüten; dies gilt auch für die Witwen eines Versicherten (§§ 1269 ff. RVO.);

b) um die Erwerbsfähigkeit des Invaliden wiederherzustellen (§ 1305 RVO.).

V. Freiwillige Zusatzversicherung. — Die Versicherten können zu jeder Zeit und in beliebiger Zahl Zusatzmarken einer beliebigen Versicherungsanstalt in die Quittungskarte einkleben Sie erwerben dadurch Anspruch auf Zusatzrente für den Fall, daß sie invalide werden. Der Wert der Zusatzmarke beträgt 1 Mark. Für jede Zusatzmarke, die der Versicherte eingeklebt hat, erhält er als jährliche Zusatzrente so vielmal 2 Pfennig, als beim Eintritt der Invalidität Jahre seit Verwendung der Zusatzmarke vergangen sind. Durch diese Einrichtung wird den Versicherten die Möglichkeit geboten, die gesetzliche Invalidenrente, die sich wegen des Versicherungszwanges naturgemäß in angemessenen Grenzen halten muß, nach Wunsch zu erhöhen (§§ 1472—1483 RVO.).

VI. Die Leistungen werden auf Anweisung der Versicherungsanstalten vorschußweise durch die Post gezahlt, und zwar monatlich[2]. Die Verteilung der Renten auf das Reich und die Versicherungsanstalten (Gemein- und Sondervermögen) liegt der Rechnungsstelle des Reichsversicherungsamts ob (§§ 1383—1386, 1477, 1403—1410 RVO.).

§ 20. Die Aufbringung der Mittel.

I. Die Mittel für die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung werden durch Beihilfen des Reichs (Reichszuschüsse) und durch Beiträge der Beteiligten aufgebracht. Die Beiträge sind nach den fünf Lohnklassen abgestuft und betragen zur Zeit wöchentlich[3] in Lohnklasse I 16 Pfennig, in Lohnklasse II 24 Pfennig, in Lohnklasse III 32 Pfennig, in Lohnklasse IV 40 Pfennig und in Lohnklasse V 48 Pfennig[4]. Ein Unterschied zwischen männlichen und weiblichen, verheirateten und unverheirateten, alten und jungen Versicherten wird nicht gemacht. Die Höhe der Beiträge wird von zehn zu zehn Jahren nachgeprüft; Änderungen bedürfen der Zustimmung des Reichstags (§§ 1387—1394 RVO.).

II. Die Beiträge werden durch Einkleben von Marken in Quittungskarten entrichtet (Markensystem)[5]. Die Marken sind verschieden nach den Lohnklassen und den Zeitabschnitten, für die sie gelten[6]. Die Marken jeder Versicherungsanstalt werden von den Postanstalten ihres Bezirks und von besonderen Verkaufsstellen für den Nennwert verkauft. Um eine mißbräuchliche Verwertung bereits einmal verwendeter Marken zu verhindern, ist die Entwertung der Marken vorgeschrieben (§ 1431 RVO.)[7][8].

---

[1] Wegen der Gewährung von Hausgeld an die Angehörigen vgl. §§ 1271, 1305 RVO.

[2] Die monatlichen Teilbeträge werden auf volle 5 Pf. aufgerundet (§ 1297 RVO.).

[3] Die Beitragswoche beginnt mit dem Montag (§ 1387 Abs. 3 RVO.).

[4] Die Beiträge sind nach dem Prämiendurchschnittsverfahren berechnet.

[5] §§ 1411—1471 RVO.

[6] Zurzeit werden Marken für eine Woche, für zwei Wochen und für dreizehn Wochen ausgegeben (zu vgl. Bek. des RVA. vom 11. November 1911, Amtl. Nachr. des RVA. 1911 S. 571 ff.).

[7] Zu vgl. Bek. des Reichskanzlers vom 10. November 1911 (RGBl. S. 937).

[8] Die Entwertung geschieht in der Weise, daß auf den einzelnen Marken handschriftlich oder durch Stempel der Entwertungstag bezeichnet wird. Als Entwertungstag soll der letzte Tag desjenigen Zeitraums angegeben werden, für welchen die Marke gilt (Bek. des Reichskanzlers vom 10. November 1911, RGBl. S. 937).

Die Quittungskarte, deren Einrichtung der Bundesrat bestimmt, bietet Raum für mindestens 52 Wochenmarken; sie ist verschieden für die Pflichtversicherung und für die Selbstversicherung und ihre Fortsetzung. Die Karten werden von den sog. Ausgabestellen, welche die oberste Verwaltungsbehörde bestimmt, ausgestellt und umgetauscht. Die Karte soll binnen zwei Jahren nach dem Tage der Ausstellung zum Umtausch eingereicht werden. Ist dies versäumt, so muß im Streitfall der Versicherte beweisen, daß die Anwartschaft erhalten ist. Die Verpflichtung, sich eine Quittungskarte ausstellen zu lassen, liegt dem Versicherten ob. Hat er keine Quittungskarte, oder weigert er sich, sie vorzulegen, so kann sie der Arbeitgeber beschaffen und die Kosten bei der nächsten Lohnzahlung einbehalten.

Beitragsmarke und Quittungskarte haben außer dem Zwecke der Beitragsentrichtung noch weitere Zwecke. Sie dienen einmal als Quittung über die Höhe der entrichteten Beiträge, ferner als Beweis für die Höhe der von dem Arbeitgeber entrichteten Beiträge, wenn es sich um Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer handelt, endlich als Ausweis für die Tatsache der Beschäftigung, die Beschäftigungsdauer und die Höhe des Lohnsatzes, wenn es sich um Streitigkeiten zwischen dem Versicherten und der Versicherungsanstalt über die Höhe der Ansprüche handelt. Da das Markensystem diesen verschiedenartigen Zwecken auf die einfachste Weise gerecht wird, ist dieses System, obwohl vielfach angefeindet, als ein außerordentlich zweckmäßiges zu bezeichnen.

II. Die Beitragspflicht den Versicherungsanstalten gegenüber liegt im Regelfall den Arbeitgebern ob; diesen steht aber ein Anspruch auf Ersatz der Hälfte der entrichteten Beiträge gegen die von ihnen beschäftigten Versicherten zu, so daß vom materiell-ökonomischen Standpunkt aus Arbeitgeber und Arbeitnehmer je die Hälfte der Beiträge zu tragen haben. Der Ersatzanspruch des Arbeitgebers kann nur durch Lohnabzüge bei der Lohnzahlung (also durch Verrechnung gegenüber der Lohnforderung) verwirklicht werden (§§ 1426 ff. RVO.). Ausnahmsweise werden die Beiträge durch die Versicherten entrichtet. Dies gilt namentlich von der freiwilligen Versicherung, in welchem Falle den Versicherten die Beiträge allein zur Last fallen. Dabei ist es ihnen überlassen, zu bestimmen, in welcher Lohnklasse die Versicherung genommen werden soll. Entrichten versicherungspflichtige Personen an Stelle ihrer Arbeitgeber die Beiträge — wozu sie befugt sind —, so steht ihnen gegen die letzteren ein Anspruch auf Erstattung der Hälfte zu (§§ 1439—1441 RVO.).

III. Die Beiträge fließen zur Hälfte in das „Gemeinvermögen" der Versicherungsanstalten und zur anderen Hälfte in deren „Sondervermögen"[1] Ein Teil der durch die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung entstehenden Lasten ist nämlich von sämtlichen deutschen Versicherungsanstalten gemeinsam zu tragen. Der zur Deckung dieser sog. Gemeinlast erforderliche Anteil der Beiträge (fünf Zehntel) wird indessen nicht an eine besondere gemeinsame Kasse abgeführt, vielmehr nur buchmäßig aus dem Vermögen der Versicherungsanstalten ausgeschieden; er bleibt mithin in der Verwaltung der einzelnen Versicherungsanstalten (§§ 1395—1400 RVO.).

IV. Die Beiträge können auch durch Krankenkassen, Knappschaftskassen usw. oder durch örtliche Hebestellen eingezogen werden (sog. Einzugsverfahren) — §§ 1447 bis 1457 RVO.

V. Bei Streit über die Beitragsleistung entscheidet das Versicherungsamt, auf Beschwerde das Oberversicherungsamt und in neuen, grundsätzlichen Fragen das Reichsversicherungsamt (§ 1459 RVO.). Streit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über Berechnung und Anrechnung, Erstattung und Ersatz der Beiträge entscheidet das Versicherungsamt endgültig (§ 1461 RVO.).

§ 21. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung.

I. Feststellungsverfahren[2]. Das Verfahren in Sachen der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung ist im wesentlichen wie folgt geregelt:

1. Anträge auf die Leistungen der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung sind an

[1] Nach dem früheren Recht entfielen vier Zehntel der Beiträge auf das Gemeinvermögen und sechs Zehntel auf das Sondervermögen.

[2] Zu vgl. §§ 1613 ff. RVO.

das Versicherungsamt zu richten; die Beweisstücke sollen beiliegen. Das Versicherungsamt bereitet die Sache vor und erörtert sie in mündlicher Verhandlung unter Zuziehung von je einem Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten. In gewissen Fällen, in denen es sich um die Beantwortung rein juristischer Fragen oder nur um rechnerische Arbeiten handelt, findet eine mündliche Verhandlung nicht statt (§ 1624 RVO.). Das Versicherungsamt erstattet dann ein Gutachten in der Sache. Auf Grund dieser Unterlagen werden die Leistungen aus der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung durch den Versicherungsträger selbst festgestellt; dieser erteilt einen schriftlichen Bescheid, der rechtskräftig wird, wenn der Berechtigte nicht innerhalb eines Monats nach Zustellung Berufung einlegt.

Das Entsprechende gilt, wenn eine Rente entzogen oder eingestellt werden soll.

2. Über die Berufung entscheidet das Oberversicherungsamt. Für das Verfahren vor dem Oberversicherungsamt gelten die gleichen Vorschriften wie für die Unfallversicherung (§§ 1675 ff. RVO.) [1]. Die Entscheidung des Oberversicherungsamts kann nur in wichtigeren Fällen mit der Revision angefochten werden. Die Revision ist ausgeschlossen, wenn es sich handelt um: Höhe, Beginn und Ende der Rente; Kapitalabfindung; Witwengeld; Waisenaussteuer; Kosten des Verfahrens (§ 1696 RVO.).

3. Die Revision geht an das Reichsversicherungsamt (Landesversicherungsamt) [2]. Bei der Revision handelt es sich in der Hauptsache nur um eine Nachprüfung der rechtlichen Seite der Sache [3]. Im übrigen ist das Verfahren ähnlich gestaltet wie auf dem Gebiete der Unfallversicherung. Zur Wahrung einer einheitlichen Rechtsprechung gelten die oben bei der Unfallversicherung erörterten Grundsätze (§§ 1693, 1717, 1718 RVO.).

4. Gegen rechtskräftige Entscheidungen ist in engen Grenzen die Wiederaufnahme des Verfahrens zugelassen (§§ 1722—1734 RVO.).

II. Für das Verfahren in sog. „anderen Spruchsachen" und für das Beschlußverfahren gelten dieselben Vorschriften wie für die Unfallversicherung (§§ 1771 bis 1801 RVO.) [4].

III. Schließlich ist noch zu erwähnen, daß die Durchführung der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung — ebenso wie die Unfallversicherung — durch Strafvorschriften verschiedener Art gesichert worden ist (zu vgl. insbes. §§ 1487—1500 RVO.).

Vierter Abschnitt: Angestelltenversicherung.

1. Rechtsquellen: Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911 (RGBl. S. 989).

2. Literatur: Zwei amtliche Denkschriften, Verh. des Reichstags, Drucksachen Bd. 240 Nr. 226, Bd. 248 Nr. 986. E. Bruck, Handausgabe mit Erläuterungen, Mannheim-Leipzig 1912; Cuno, Textausgabe mit Einleitung und Anmerkungen, München 1912; Weitere Ausgaben des Gesetzes von H. Potthoff, 3. Aufl., Stuttgart 1912; Düttmann, Altenburg 1912; Düttmann, Appelius und Seelmann, Kommentar, Altenburg 1912; Habermann, Leipzig 1912, Hoch, Berlin 1912, Krull, Kiel 1912, K. Meinel, München und Berlin 1912; P. Brunn, Berlin 1912; Manes und Königsberger, Berlin und Leipzig 1912; O. Hagen, Kommentar, Berlin (O. Liebmann) 1912; O. Bernstein und J. Kupferberg, Textausgabe mit Erläuterungen, Berlin (J. Guttentag) 1912; Menzel, Schulz und Sitzler, Kommentar, Berlin (F. Vahlen) 1913; Stier-Somlo, Handausgabe München 1913, ferner Landenberger, die Ersatzeinrichtungen der Angestelltenversicherung, Gräfenhainichen 1913.

Zeitschriften: Außer den oben S. 463, 464 erwähnten Zeitschriften: Die Angestelltenversicherung; Amtliche Nachrichten der Reichsversicherungsanstalt für Angestellte, Berlin (J. Springer), seit 1913.

---

[1] Zu vgl. oben § 15.

[2] Die Zuständigkeit des Reichsversicherungsamts und der Landesversicherungsämter ist in derselben Weise abgegrenzt wie auf dem Gebiete der Unfallversicherung (zu vgl. oben § 15).

[3] Die Revision kann nur darauf gestützt werden, daß das angefochtene Urteil auf der Nichtanwendung oder der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechtes oder auf einem Verstoße wider den klaren Inhalt der Akten beruhe, oder daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide (§ 1697 RVO.).

[4] Zu vgl. oben § 15.

§ 22. Die Versicherten.

Das Gesetz unterscheidet zwischen Versicherungspflicht und freiwilliger Versicherung[1].

I. Versicherungspflicht. Der Kreis der Versicherungspflichtigen ist dahin abgegrenzt, daß nach unten hin die handarbeitenden Personen (Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Lehrlinge, Dienstboten), nach oben hin die Selbständigen [2] von der Versicherung ausgeschlossen sind. Eine genaue Begriffsbestimmung des Angestellten enthält das Gesetz nicht; es zählt vielmehr folgende Gruppen von Personen auf, die in die Versicherung einbezogen werden:

Angestellte in leitender Stellung, wenn diese Beschäftigung ihren Hauptberuf bildet (z. B. Betriebsdirektoren, Leiter kaufmännischer Betriebe, Verwalter größerer Landwirtschaften);

Betriebsbeamte, Werkmeister und Angestellte in einer ähnlich gehobenen Stellung (z. B. Chemiker und Techniker in Fabriken, Gesellschafterinnen, Privatsekretäre) ohne Rücksicht auf ihre Vorbildung, Bureauangestellte, soweit sie nicht mit niederen oder lediglich mechanischen Dienstleistungen beschäftigt werden (z. B. Expedienten, Registratoren, Rechnungsführer, Stenographen; nicht dagegen Personen, die nur mit der Hand oder mit der Maschine abschreiben), sämtlich, wenn diese Beschäftigung ihren Hauptberuf bildet;

Handlungsgehilfen (d. h. Angestellte, die in einem Handelsgewerbe kaufmännische Dienste leisten [3]) und Gehilfen in Apotheken;

Bühnen- und Orchestermitglieder ohne Rücksicht auf den Kunstwert der Leistungen;

Lehrer und Erzieher (auch Personen, die aus dem Stundengeben bei wechselnden Arbeitgebern ein Gewerbe machen, und zwar auch, soweit sie im eigenen Hause unterrichten);

Aus der Schiffsbesatzung deutscher Seefahrzeuge und aus der Besatzung von Fahrzeugen der Binnenschiffahrt Kapitäne, Offiziere des Deck- und Maschinendienstes, Verwalter und Verwaltungsassistenten sowie die in einer ähnlich gehobenen oder höheren Stellung befindlichen Angestellten ohne Rücksicht auf ihre Vorbildung, sämtlich, wenn diese Beschäftigung ihren Hauptberuf bildet.

Voraussetzung der Versicherungspflicht ist bei allen diesen Personen: daß sie das 16. Lebensjahr vollendet und bei Eintritt in die versicherungspflichtige Beschäftigung das 60. Lebensjahr noch nicht überschritten haben; daß sie noch nicht berufsunfähig sind [4]; daß sie als Angestellte von einem Arbeitgeber beschäftigt werden (also nicht selbständig sind); daß sie einen Entgelt (Gehalt, Lohn, Provision, Gewinnanteile usw.) [5] für ihre Tätigkeit erhalten [6], und daß der Jahresarbeitsverdienst des Beschäftigten 5000 Mark nicht übersteigt.

Ausnahmen von der Versicherungspflicht. Das Gesetz kennt ferner Ausnahmen von der Versicherungspflicht (§§ 6—14). Hervorzuheben sind folgende Vorschriften: Die Beschäftigung eines Ehegatten durch den anderen begründet keine Versicherungspflicht. Der Bundesrat bestimmt, wie weit vorübergehende Dienstleistungen versicherungsfrei bleiben. Versicherungsfrei kraft Gesetzes sind die in Betrieben oder im Dienste des Reichs, eines Bundesstaats, eines Gemeindeverbands, einer Gemeinde oder eines Trägers der reichsgesetzlichen Arbeiter- oder Angestelltenversicherung Beschäftigten, wenn ihnen Anwartschaft auf Ruhegeld und Hinterbliebenenrenten in einem gewissen Mindestbetrage gewährleistet sind [7]. Das gleiche gilt für

---

[1] Zu vgl. Anleitung des Direktoriums der Reichsversicherungsanstalt, betr. den Kreis der nach dem Versicherungsgesetze für Angestellte vom 20. Dezember 1911 versicherten Personen, vom 20. Juni 1912.

[2] Der Bundesrat kann die Versicherungspflicht auf solche Personen ausdehnen, welche eine ähnliche Tätigkeit wie die Versicherungspflichtigen auf eigne Rechnung ausüben, ohne in ihrem Betriebe Angestellte zu beschäftigen (z. B. selbständige Krankenpfleger) — § 4 des Gesetzes.

[3] Vgl. § 59 des Handelsgesetzbuchs vom 10. Mai 1897, RGBl. S. 219.

[4] Wegen des Begriffs der Berufsunfähigkeit vgl. § 25 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes.

[5] Wird nur freier Unterhalt gewährt, so ist die Beschäftigung versicherungsfrei. Dies gilt auch, wenn neben dem freien Unterhalt ein sog. Taschengeld gewährt wird.

[6] Der Entgelt braucht nicht von dem eigentlichen Arbeitgeber gewährt zu werden; es genügt, wenn er von einem Dritten gewissermaßen für Rechnung des Arbeitgebers geleistet wird. Es genügt ferner, wenn für den Arbeitnehmer eine Mittelsperson (z. B. der Ehemann für seine Frau) die Vergütung von dem Arbeitgeber empfängt.

[7] Über die Frage, ob die Anwartschaft gewährleistet ist, entscheidet der Reichskanzler oder die oberste Verwaltungsbehörde des betreffenden Bundesstaats (§ 9 Abs. 3).

Geistliche, Lehrer und Erzieher an öffentlichen Schulen. Versicherungsfrei sind ferner Beamte des Reichs, der Bundesstaaten usw., solange sie lediglich für ihren Beruf ausgebildet werden; vorläufig beschäftigte Beamte; Personen des Soldatenstandes; Personen, die während ihrer wissenschaftlichen Ausbildung für ihren zukünftigen Beruf gegen Entgelt unterrichten, Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte (§ 10). Eine weitere Gruppe von Personen wird auf Antrag befreit (§§ 11—13). Dem Bundesrat ist ferner die Befugnis verliehen, die Versicherungsfreiheit noch weiter auszudehnen (§ 14).

II. Freiwillige Versicherung. Die freiwillige Selbstversicherung ist nur in der Übergangszeit in einem beschränkten Umfange gestattet (Angestellte mit 5000 bis 10 000 Mark Jahresarbeitsverdienst sowie Kleinunternehmer, die früher längere Zeit als Angestellte tätig gewesen sind — § 394).

Die freiwillige Weiterversicherung ist allgemein solchen Personen gestattet, die aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ausscheiden und eine gewisse längere Zeit — das Gesetz schreibt 6 Beitragsmonate vor — auf Grund der Versicherungspflicht zurückgelegt haben. Hat der Versicherte 120 Beitragsmonate (d. i. 10 Jahre) zurückgelegt, so kann er die bis dahin erworbene Anwartschaft durch Zahlung einer Anerkennungsgebühr von jährlich 3 Mark aufrechterhalten (§ 15, § 172 Abs. 2).

Eine freiwillige Versicherung ist höchstens in der Gehaltsklasse zulässig, welche dem Durchschnitt der letzten sechs Pflichtbeiträge entspricht oder am nächsten kommt (§ 18).

Die freiwillige Höherversicherung, d. h. Versicherung in einer höheren Gehaltsklasse, als der Höhe des Einkommens entspricht, ist nur zulässig, solange der Versicherte das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet hat (§ 19 Abs. 1).

Tritt ein Versicherter in eine versicherungspflichtige Beschäftigung mit geringerem Entgelt ein, so kann er in der bisherigen höheren Gehaltsklasse bleiben, wenn er mindestens 6 Beitragsmonate in der höheren Gehaltsklasse auf Grund der Versicherungspflicht zurückgelegt hat (§ 19 Abs. 2).

Der Arbeitgeber ist jedoch nur dann zum höheren Beitrag verpflichtet, wenn dies vereinbart worden ist (§ 19 Abs. 3).

III. Die Versicherten haben sich eine Versicherungskarte ausstellen zu lassen. Die Ausstellung ist von dem Versicherten mittels Aufnahmekarte, die über Alter, Familienverhältnisse und Gehaltsbezüge Aufklärung geben muß, bei der Ausgabestelle[1] zu beantragen. Die Versicherungskarte muß mindestens alle fünf Jahre auf Grund einer neuen Aufnahmekarte ersetzt[2] werden. Die Aufnahmekarten gewähren der Reichsversicherungsanstalt die Möglichkeit, über jeden Versicherten Konten zu führen.

§ 23. Träger der Angestelltenversicherung.

I. Träger der Angestelltenversicherung ist eine Reichsversicherungsanstalt, die ihren Sitz in Berlin hat. Ihre Organe sind:

1. Direktorium, bestehend aus einem Präsidenten, einer Anzahl von Mitgliedern (zurzeit vier) sowie aus je zwei Vertretern der versicherten Angestellten und ihrer Arbeitgeber, die vom Verwaltungsrat gewählt werden.

2. Verwaltungsrat, bestehend aus dem Präsidenten des Direktoriums oder seinem Stellvertreter und mindestens je zwölf Vertretern der versicherten Angestellten und ihrer Arbeitgeber, die von den Vertrauensmännern gewählt werden.

3. Rentenausschüsse (zurzeit nur einer), bestehend aus einem vom Reichskanzler ernannten Vorsitzenden und aus mindestens je zehn Beisitzern aus den versicherten Angestellten und ihren Arbeitgebern, die von den Vertrauensmännern gewählt werden.

---

[1] Die Ausgabestellen werden von den obersten Verwaltungsbehörden bestimmt (§ 194 des Gesetzes).

[2] Einen Umtausch der Versicherungskarte, entsprechend dem Umtausch der Invalidenkarte, kennt das Gesetz nicht.

4. Vertrauensmänner, die je zur Hälfte aus den versicherten Angestellten und ihren Arbeitgebern gewählt werden [1].

Die Vertrauensmänner wählen außerdem die Beisitzer für die höheren rechtsprechenden Instanzen (die Schiedsgerichte und das Oberschiedsgericht); für die Wahlen ist der Grundsatz der Verhältniswahl vorgesehen [2].

II. Das Direktorium vertritt die Reichsversicherungsanstalt gerichtlich und außergerichtlich. Außer den Mitgliedern des Direktoriums sind in der Verwaltung der Reichsversicherungsanstalt noch höhere Beamte tätig, die vom Kaiser auf Vorschlag des Bundesrats auf Lebenszeit ernannt werden, ferner eine größere Zahl anderer Angestellten (namentlich in Bureau und Kanzlei), die vom Direktorium ernannt werden.

Der Präsident, die beamteten Mitglieder des Direktoriums und die höheren etatsmäßigen Beamten haben die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten. Ihre Besoldung trägt die Reichsversicherungsanstalt. Die nichtbeamteten Mitglieder im Direktorium und Verwaltungsrat, die Beisitzer der Rentenausschüsse und die Vertrauensmänner verwalten ihr Amt als Ehrenamt; dabei ist eine Vergütung der Reisekosten und die Gewährung von Tagegeldern nicht ausgeschlossen.

Der Verwaltungsrat hat die Aufgabe, das Direktorium bei wichtigen Beschlüssen gutachtlich zu beraten. Außerdem sind ihm gewisse Rechte vorbehalten, wie die Festsetzung des Voranschlags und die Abnahme der Rechnungsabschlüsse und der Bilanzen.

Den Rentenausschüssen liegt neben gewissen Verwaltungsgeschäften (z. B. Erteilung von Auskunft in Angelegenheiten der Angestelltenversicherung, Entgegennahme von Anträgen auf Heilverfahren) die Rechtsprechung in erster Instanz ob. Zu den mündlichen Verhandlungen werden je ein Versicherungsvertreter der Arbeitgeber und der versicherten Angestellten als Beisitzer zugezogen. Der Geschäftsgang und das Verfahren der Rentenausschüsse ist durch die Verordnung des Reichskanzlers vom 14. März 1913 (RGBl. S. 103 ff.) geregelt.

Die Vertrauensmänner sind die örtlichen Organe der Reichsversicherungsanstalt. Sie wirken als Auskunftspersonen in Verwaltung und Rechtsprechung mit und sollen auch ohne Auftrag im Interesse der Angestelltenversicherung tätig sein.

III. Das erhebliche Vermögen der Reichsversicherungsanstalt ist, wie das Vermögen der Berufsgenossenschaften und Landesversicherungsanstalten, zum vierten Teil in Reichs- und Staatsanleihen, im übrigen verzinslich in mündelsicheren Werten anzulegen.

Die jährlichen Rechnungsabschlüsse und Berichte der Reichsversicherungsanstalt sind dem Reichstage vorzulegen. Dem Rechnungsabschluß ist in Zeitabschnitten von je fünf Jahren eine versicherungstechnische Bilanz beizufügen, und jährlich ist eine überschlägige Bilanz aufzustellen. Die Rechnungen der Anstalt werden durch den Rechnungshof des Deutschen Reichs geprüft.

§ 24. Die Leistungen der Angestelltenversicherung.

I. Gegenstand der Angestelltenversicherung sind Ruhegeld und Hinterbliebenenrenten.

II. Ruhegeld erhält, wer dauernd erwerbsunfähig ist, oder wer das 65. Lebensjahr vollendet hat. Voraussetzung ist, daß die Wartezeit erfüllt und die Anwartschaft aufrechterhalten ist.

Berufsunfähigkeit ist dann anzunehmen, wenn die Arbeitsfähigkeit auf weniger als die Hälfte derjenigen eines körperlich und geistig gesunden Versicherten von ähnlicher Ausbildung und gleichwertigen Kenntnissen und Fähigkeiten herabgesunken ist [3].

Bei nicht dauernder Berufsunfähigkeit wird das Ruhegeld schon dann gewährt, wenn der Versicherte während 26 Wochen ununterbrochen berufsunfähig war (sog. Krankenruhegeld) [4].

---

[1] Wahlordnung vom 3. Juli 1912 (RGBl. S. 419).

[2] Wahlordnung vom 22. Oktober 1912 (RGBl. S. 513).

[3] Der Begriff der Berufsunfähigkeit ist daher ein weiterer als der Begriff der Invalidität auf dem Gebiete der Invalidenversicherung.

[4] Zu vgl. die entsprechende Vorschrift für die Invalidenversicherung im § 1255 Abs. 3 RVO.

Ein Anspruch auf Ruhegeld besteht nicht, wenn die Berufsunfähigkeit vorsätzlich herbeigeführt worden ist. Das Ruhegeld kann ganz oder teilweise versagt werden, wenn der Versicherte sich die Berufsunfähigkeit bei einer Handlung zugezogen hat, die nach strafgerichtlichem Urteil ein Verbrechen oder vorsätzliches Vergehen ist.

Das Ruhegeld beginnt mit dem Tage, an dem die Berufsunfähigkeit eingetreten oder das Alter von 65 Jahren vollendet ist. Läßt sich der Beginn der Berufsunfähigkeit nicht feststellen, so ist der Tag maßgebend, an dem der Antrag gestellt ist; jedoch wird länger als auf ein Jahr rückwärts (vom Eingang des Antrags gerechnet) das Ruhegeld nicht gezahlt.

Die Wartezeit dauert beim Ruhegeld für männliche Versicherte 120 Beitragsmonate (d. h. Kalendermonate, für welche Beiträge entrichtet sind), für weibliche Versicherte 60 Beitragsmonate. Sind weniger als 60 Beitragsmonate auf Grund der Versicherungspflicht nachgewiesen, so beträgt die Wartezeit beim Ruhegeld für weibliche Versicherte 90 Beitragsmonate, im übrigen 150 Beitragsmonate [1].

Die Anwartschaft droht immer zu erlöschen; sie muß deshalb aufrechterhalten werden. Das Gesetz schreibt vor: Die Anwartschaft erlischt, wenn nach dem Kalenderjahr, in welchem der erste Beitragsmonat zurückgelegt worden ist, innerhalb der zunächst folgenden 10 Kalenderjahre weniger als acht und nach dieser Zeit weniger als vier Beitragsmonate während eines Kalenderjahrs zurückgelegt worden sind oder die Zahlung der Anerkennungsgebühr [2] unterblieben ist [3]. Die erloschene Anwartschaft lebt wieder auf, wenn der Versicherte innerhalb des dem Kalenderjahre der Fälligkeit der Beiträge oder der Anerkennungsgebühr folgenden Kalenderjahrs die rückständigen Beträge nachzahlt.

Berechnung des Ruhegelds. Das Ruhegeld beträgt nach Ablauf von 120 Beitragsmonaten ein Viertel der in dieser Zeit entrichteten Beiträge und ein Achtel der übrigen Beiträge. Tritt bei weiblichen Versicherten der Versicherungsfall nach Ablauf von 60 Beitragsmonaten und vor Vollendung von 120 Beitragsmonaten ein, so beträgt das Ruhegeld nur ein Viertel der in den ersten 60 Beitragsmonaten entrichteten Beiträge.

Das Ruhegeld wird dem Versicherten entzogen, wenn er aufhört, berufsunfähig zu sein.

III. Hinterbliebenenrenten werden gewährt, wenn der Verstorbene zur Zeit seines Todes die Wartezeit für das Ruhegeld erfüllt und die Anwartschaft aufrechterhalten hat [4].

Witwenrente erhält jede Witwe (also nicht nur die invalide Witwe) nach dem Tode ihres versicherten Ehemannes. Die Rente beträgt zwei Fünftel (= 40 vom Hundert) des Ruhegelds, das der Ehemann zur Zeit seines Todes bezog oder bei Berufsunfähigkeit bezogen hätte [5]. Verheiratet sich die Witwe von neuem, so erhält sie das Dreifache der Jahresrente als Abfindung, wogegen die Witwenrente wegfällt.

Witwerrente erhält der erwerbsunfähige und bedürftige Ehemann nach dem Tode seiner Ehefrau, wenn diese den Lebensunterhalt ihrer Familie ganz oder überwiegend aus ihrem Arbeitsverdienste bestritten hat. Fällt die Bedürftigkeit weg, so wird die Rente entzogen.

Die Witwerrente beträgt ebenso viel wie die Witwenrente. Bei Wiederverheiratung fällt die Rente weg, ohne daß eine Abfindung gewährt wird.

Waisenrenten erhalten nach dem Tode des versicherten Vaters seine ehelichen Kinder unter 18 Jahren und nach dem Tode einer Versicherten ihre vaterlosen [6] Kinder unter 18 Jahren. Ferner erhalten Waisenrente die hinterbliebenen ehelichen Kinder einer versicherten Ehefrau eines erwerbsunfähigen Mannes, wenn diese den Lebensunterhalt ihrer Familie ganz oder überwiegend aus ihrem Arbeitsverdienste bestritten hat. Dies gilt auch nach dem Tode einer versicherten Ehefrau, deren Ehemann sich ohne gesetzlichen Grund von der häuslichen Gemeinschaft ferngehalten und seiner väterlichen Unterhaltspflicht entzogen hat.

---

[1] Wegen Abkürzung der Wartezeit in der Übergangszeit vgl. § 395 des Gesetzes.

[2] Vgl. § 172 Abs. 2 des Gesetzes.

[3] Zeiten der Krankheit, des Militärdienstes usw. (sog. Ersatztatsachen) gelten als Beitragszeiten (§ 51 des Gesetzes). Diese Vorschrift hat jedoch eine viel schwächere Wirkung als die entsprechende Vorschrift der RVO. (§ 1393).

[4] Zu vgl. die Übergangsvorschriften in den §§ 396, 398 des Gesetzes.

[5] Zu vgl. die Übergangsvorschrift im § 396 Abs. 2 des Gesetzes.

[6] Als vaterlos gelten auch die unehelichen Kinder.

Die Rente beträgt für Waisen je ein Fünftel der Witwenrente (= 8 vom Hundert des Ruhegelds), für Doppelwaisen ein Drittel der Witwenrente (= $13^1/_3$ vom Hundert des Ruhegelds).

Die Hinterbliebenenrenten dürfen zusammen den Betrag des Ruhegelds nicht übersteigen, das der Ernährer zur Zeit seines Todes bezog oder bei Berufsunfähigkeit bezogen hätte. Ergeben die Renten einen höheren Betrag, so werden sie im Verhältnis ihrer Höhe gekürzt.

IV. Erstattung von Beiträgen. Das Gesetz sieht eine Erstattung von Beiträgen vor bei Todesfällen weiblicher Angestellter und beim Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung [1].

1. Stirbt eine weibliche Versicherte nach Ablauf der Wartezeit von 60 Beitragsmonaten vor Eintritt in den Genuß eines Ruhegelds oder einer Leibrente, und besteht auch kein Anspruch auf Hinterbliebenenrenten (d. h. sind keine Waisen unter 18 Jahren vorhanden), so ist auf Verlangen die Hälfte der für die Versicherte bis zu ihrem Tode eingezahlten Beiträge als Abfindung (d. h. als eine Art Sterbegeld) an die in dem Gesetz näher bezeichneten Anverwandten [2] zurückzugewähren. Statt der Abfindung kann die Reichsversicherungsanstalt auch eine lebenslängliche Rente gewähren.

2. Scheidet eine weibliche Versicherte nach Ablauf der Wartezeit für das Ruhegeld infolge Verheiratung aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung aus, so steht ihr ein Anspruch auf Erstattung der Hälfte der für sie geleisteten Beiträge zu. Die Erstattung ist jedoch ausgeschlossen, wenn die Versicherte sich freiwillig weiterversichert oder von ihrem Recht zur Aufrechterhaltung der erworbenen Anwartschaft Gebrauch macht.

V. Leibrenten. Weiblichen Versicherten, die aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ausscheiden (gleichviel ob infolge Verheiratung oder aus anderen Gründen), wird auf Antrag an Stelle der freiwilligen Fortsetzung der Versicherung oder der Aufrechterhaltung der erworbenen Anwartschaft oder der Erstattung von Beiträgen eine Leibrente gewährt, deren Höhe sich nach dem Werte der erworbenen Anwartschaft auf Ruhegeld und nach dem Alter der Antragstellerin richtet und vom Rentenausschuß festgesetzt wird.

VI. Heilverfahren. Die Angestelltenversicherung sieht ein Heilverfahren vor,

1. um die drohende Berufsunfähigkeit abzuwenden (vorbeugendes Heilverfahren);
2. um den Empfänger eines Ruhegelds wieder erwerbsfähig zu machen (wiederherstellendes Heilverfahren).

Zu diesen Zwecken kann der Versicherte in ein Krankenhaus oder ein Genesungsheim untergebracht werden. Ob die Reichsversicherungsanstalt von der Befugnis, ein Heilverfahren einzuleiten, Gebrauch machen will, ist ihrem pflichtmäßigen Ermessen überlassen. Ein Anspruch des Versicherten auf ein Heilverfahren besteht nicht.

Während des Heilverfahrens erhalten die Angehörigen des Erkrankten, deren Unterhalt er ganz oder überwiegend aus seinem Arbeitsverdienste bestritten hat, ein Hausgeld in Höhe von drei Zwanzigstel des zuletzt gezahlten Monatsbeitrags für den Tag. Das Hausgeld fällt jedoch weg, solange und soweit Lohn oder Gehalt auf Grund eines Rechtsanspruchs gezahlt wird. Die Zahlung des Ruhegeldes kann für die Dauer des Heilverfahrens ganz oder teilweise eingestellt werden. Entzieht sich ein Erkrankter ohne gesetzlichen oder sonst triftigen Grund dem Heilverfahren, so kann das Ruhegeld ganz oder teilweise versagt werden.

Das Heilverfahren ist eine der bedeutungsvollsten Aufgaben der Reichsversicherungsanstalt in der ersten Zeit des Bestehens der Angestelltenversicherung.

VII. Ruhen der Renten. Das Gesetz kennt ein Ruhen der Renten in folgenden Fällen:

1. Ruhegeld ruht neben Renten der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung (Unfall-, Invaliden-, Altersrenten usw.) ferner neben Gehalt, Lohn oder sonstigem Einkommen aus gewinnbringender Beschäftigung, soweit sämtliche Bezüge oder Ruhegeld und einer der bezeichneten Bezüge zusammen den Jahresarbeitsverdienst übersteigen, der dem Durchschnitt der 60 höchsten monatlichen Beiträge entspricht.

---

[1] Zu vgl. für die Übergangszeit den weiteren Fall des § 398 des Gesetzes.
[2] Vgl. § 60 Abs. 2 des Gesetzes.

2. Die Hinterbliebenenrenten ruhen neben Renten der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung, soweit beide zusammen sechs Zehntel des unter 1 bezeichneten Betrags übersteigen.

3. Ruhegeld und Rente ruhen, solange der Berechtigte eine Freiheitsstrafe von mehr als einem Monat verbüßt oder in einem Arbeitshaus oder in einer Besserungsanstalt untergebracht ist [1].

4. Ruhegeld und Rente ruhen, solange sich der Berechtigte ohne Zustimmung des Rentenausschusses gewöhnlich im Ausland aufhält.

Der Bundesrat kann das Ruhen der Bezüge für ausländische Grenzgebiete und für solche auswärtigen Staaten ausschließen, deren Gesetzgebung Deutschen und ihren Hinterbliebenen eine Fürsorge gewährleistet, die der deutschen Angestelltenversicherung entspricht.

Deutsche Schutzgebiete gelten nicht als Ausland.

VIII. Die Ansprüche aus der Angestelltenversicherung können nur in beschränktem Umfange übertragen, verpfändet und gepfändet werden [2]; auch ist die Aufrechnung der Ruhegeld- und Rentenansprüche auf andere Forderungen beschränkt [3].

IX. Die Auszahlung der Leistungen geschieht durch die Post, die hierfür eine Vergütung erhält [4]. Die obersten Postbehörden können von der Reichsversicherungsanstalt einen Vorschuß einziehen und rechnen nach Ablauf eines jeden Geschäftsjahrs mit der Reichsversicherungsanstalt ab.

§ 25. Aufbringung der Mittel.

I. Die Mittel für die Angestelltenversicherung werden durch Beiträge aufgebracht, welche die Arbeitgeber und die Versicherten zu gleichen Teilen zu tragen haben; Reichszuschüsse sind nicht vorgesehen.

II. Der monatliche Beitrag ist nach dem Prämiendurchschnittsverfahren für alle Versicherten derselben Gehaltsklasse gleich hoch bemessen. Nach diesem Verfahren ist zu jeder Zeit der Gesamtwert aller künftigen Beiträge unter Hinzurechnung des vorhandenen Vermögens dem Gesamtwert aller Verpflichtungen der Reichsversicherungsanstalt gleich. Aus den Einnahmen, die anfangs die Ausgaben übersteigen, wird eine Prämienreserve gebildet, aus deren Zinsen später die höheren Ausgaben bestritten werden. Die Beiträge werden in gleicher Weise wie bei der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung nicht nach dem Alter oder nach dem Geschlecht der Versicherten abgestuft, sondern sind für alle Versicherten derselben Gehaltsklasse gleich.

III. Die Versicherten werden nach der Höhe ihres Jahresarbeitsverdienstes in folgende neun Gehaltsklassen eingeteilt:

Klasse A	bis zu 550	Mark,
„ B	von mehr als 550— 850	„
„ C	„ „ „ 850—1150	„
„ D	„ „ „ 1150—1500	„
„ E	„ „ „ 1500—2000	„
„ F	„ „ „ 2000—2500	„
„ G	„ „ „ 2500—3000	„
„ H	„ „ „ 3000—4000	„
„ J	„ „ „ 4000—5000	„

Der monatliche Beitrag beträgt bis auf weiteres

in Gehaltsklasse A	1,60	Mark,
„ „ B	3,20	„
„ „ C	4,80	„
„ „ D	6,80	„

[1] Für diesen Fall sieht das Gesetz eine Überweisung der Bezüge an die Angehörigen des Berechtigten vor (§ 75 Abs. 2 des Gesetzes).

[2] Vgl. § 93 des Gesetzes.

[3] Vgl. § 94 des Gesetzes.

[4] Anders nach der RVO.

in Gehaltsklasse	E	9,60 Mark,
„ „	F	13,20 „
„ „	G	16,60 „
„ „	H	20,00 „
„ „	J	26,60 „

Die Beiträge belaufen sich hiernach auf höchstens 8 vom Hundert des höchsten oder 7 vom Hundert des durchschnittlichen Einkommens.

Zur Prüfung, ob die Beiträge ausreichen, um die Lasten der Versicherung zu decken, hat die Reichsversicherungsanstalt von fünf zu fünf Jahren — erstmalig für den 31. Dezember 1919 — eine versicherungstechnische Bilanz aufzustellen. Ergibt die Bilanz einen Fehlbetrag, so sind die Beiträge zu erhöhen; ergibt sich ein Überschuß, so können die künftigen Leistungen erhöht werden [1].

IV. Der Arbeitgeber ist der Reichsversicherungsanstalt gegenüber allein beitragspflichtig; er hat nicht nur seine Beitragshälfte, sondern auch die Beitragshälfte der von ihm beschäftigten Angestellten an die Reichsversicherungsanstalt einzuzahlen. Dem Arbeitgeber steht jedoch ein Anspruch auf Erstattung des auf den Versicherten entfallenden Beitragteils zu. Dieser Anspruch kann nur durch Abzüge vom Gehalt geltend gemacht werden und geht verloren, wenn das Recht nicht spätestens bei der nächsten Gehaltszahlung ausgeübt wird, es sei denn, daß es sich um Beiträge handelt, die ohne Verschulden des Arbeitgebers nachträglich wirksam entrichtet werden.

Etwas Besonderes gilt für unständig Angestellte. Bei solchen Angestellten, welche von mehreren Arbeitgebern während des Monats beschäftigt werden (z. B. Privat- und Musiklehrer), hat der Arbeitgeber 8 vom Hundert des gezahlten Entgelts als Beitrag zu zahlen. Dies gilt auch, wenn die Beschäftigung des Angestellten nicht den Beitragsmonat hindurch stattfindet [2].

V. Statt des im Gesetz vorgeschriebenen Markensystems [3] hat die Reichsversicherungsanstalt mit Zustimmung des Reichskanzlers für die Beitragszahlung das Postscheckverfahren für die Regelfälle zugelassen und für unständig beschäftigte Angestellte vorgeschrieben [4]. Hiernach sind die Beiträge bis zum 15. des auf den Monat, für den die Beiträge zu zahlen sind, folgenden Monats auf das Konto der Reichsversicherungsanstalt bei dem Postscheckamt in Berlin einzuzahlen [5].

Bei der ersten Beitragszahlung hat der Arbeitgeber eine Nachweisung über die von ihm beschäftigten versicherungspflichtigen Angestellten und die fälligen Beiträge der Reichsversicherungsanstalt einzureichen [6]. Für Lehrer und Erzieher, die bei mehreren Arbeitgebern während eines Monats tätig sind, können die fälligen Beiträge nach vorheriger Anzeige an die Reichsversicherungsanstalt vierteljährlich eingezahlt werden. Bei späteren Beitragszahlungen sind nur die Änderungen, welche die Abweichung gegen die vorherige Beitragssumme klarstellen, der Reichsversicherungsanstalt anzuzeigen.

Die Einzahlung der Beiträge vermerkt der Arbeitgeber in der Versicherungskarte.

Soweit Arbeitgeber das Postscheckverfahren nicht benutzen wollen, können sie von der Reichsversicherungsanstalt die erforderlichen Marken erhalten [7]. Über die Art der Entwertung dieser Marken hat der Bundesrat Bestimmungen getroffen [8].

VI. Bei freiwilliger Fortsetzung der Versicherung oder der Aufrechterhaltung der erworbenen Anwartschaft [9] sind die Beiträge oder die Anerkennungsgebühr [10] der Reichs-

---

[1] Hiernach ist z. B. eine Ausdehnung der Hinterbliebenenbezüge auf Aszendenten oder die Gewährung von Kinderzuschußrenten möglich.

[2] Vgl. § 177 des Gesetzes.

[3] Die Marke hat hier eine wesentlich andere Bedeutung wie für die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung. Sie soll hier lediglich als Quittung dienen.

[4] Vgl. § 184 des Gesetzes. Bekanntmachung der Reichsversicherungsanstalt vom 24. Mai 1912 (Reichsanzeiger vom 5. Mai 1912).

[5] Hierfür sind besondere Zahlkarten und Überweisungsformulare eingeführt.

[6] Hierzu ist die Verwendung besonderer Vordrucke vorgeschrieben.

[7] Dies gilt nicht für Arbeitgeber, die unständige Angestellte beschäftigen.

[8] Zu vgl. Bek. des Reichskanzlers vom 29. Juni 1912, RGBl. S. 406.

[9] Vgl. § 15 des Gesetzes.

[10] Vgl. § 172 Abs. 2 des Gesetzes.

versicherungsanstalt spätestens vor Ablauf des Kalenderjahrs, für das sie gelten sollen, durch die Post portofrei einzusenden.

VII. Pflichtbeiträge sind unwirksam, wenn sie nach Ablauf von zwei Jahren, falls aber die Beitragsleistung ohne Verschulden der Beteiligten unterblieben ist, nach Ablauf von vier Jahren seit der Fälligkeit entrichtet werden. Freiwillige Beiträge dürfen nach Eintritt der Berufsunfähigkeit nicht entrichtet werden. Beiträge, die in der irrtümlichen Annahme der Versicherungspflicht entrichtet worden sind und nicht zurückgefordert werden, gelten als für die freiwillige Weiterversicherung entrichtet, wenn das Recht dazu in der Zeit der Entrichtung bestanden hat. Eine Zurückforderung der Beiträge ist gesetzlich beschränkt [1].

VIII. Beitragsstreitigkeiten werden von dem Rentenausschuß und auf Beschwerde von dem Schiedsgericht entschieden. An Stelle des Schiedsgerichts entscheidet das Oberschiedsgericht, wenn es sich um eine noch nicht feststehende Auslegung gesetzlicher Vorschriften von grundsätzlicher Bedeutung handelt und die Abgabe der Sache an das Oberschiedsgerichts beantragt wird.

Allen anderen Streit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Berechnung und Abrechnung, Erstattung und Ersatz der Beiträge entscheidet der Rentenausschuß endgültig.

§ 26. Das Verfahren bei der Rechtsverwirklichung.

I. Als rechtsprechende Behörden auf dem Gebiete der Angestelltenversicherung sind tätig:

die Rentenausschüsse in erster Instanz, die Schiedsgerichte in zweiter Instanz, das Oberschiedsgericht in dritter und letzter Instanz.

1. Die Rentenausschüsse haben wir bereits bei Erörterung der Organe der Reichsversicherungsanstalt kennen gelernt [2].

2. Das Schiedsgericht besteht aus einem vom Reichskanzler ernannten Vorsitzenden, dessen Stellvertreter und aus Beisitzern, die je zur Hälfte aus den Versicherten und aus den Arbeitgebern der versicherten Angestellten von den Vertrauensmännern gewählt werden (mindestens je sechs).

Die Zahl, der Sitz und die Bezirke der Schiedsgerichte werden durch Kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats bestimmt [3]. Die oberste Verwaltungsbehörde, in deren Bezirk der Sitz des Schiedsgerichts belegen ist, führt die Aufsicht über das Schiedsgericht; sie bestellt die erforderlichen Hilfskräfte und beschafft die Geschäftsräume. Die Kosten des Schiedsgerichts, die von dem Bundesstaat vorgeschossen werden, trägt die Reichsversicherungsanstalt.

3. Das Oberschiedsgericht mit seinem Sitz in Berlin besteht aus einem Vorsitzenden, dessen Stellvertreter, zwei ständigen Mitgliedern des Reichsversicherungsamts, zwei richterlichen Beamten sowie aus Vertretern der Interessenten (Versicherten und deren Arbeitgebern). Sämtliche Mitglieder haben Stellvertreter.

Die Aufsicht über das Oberschiedsgericht führt der Reichskanzler; die Kosten des Oberschiedsgerichts, die von der Reichsversicherungsanstalt getragen werden, schießt die Reichskasse vor.

II. Verfahren. Der Geschäftsgang und das Verfahren der Schiedsgerichte und des Oberschiedsgerichts ist, soweit das Gesetz keine Vorschriften enthält, durch Kaiserliche Verordnung mit Zustimmung des Bundesrats geregelt [4].

Hervorzuheben ist folgendes:

1. Man unterscheidet Spruch- und Beschlußverfahren. Das Spruchverfahren hat in der Hauptsache die Feststellung der Leistungen der Angestelltenversicherung zum Gegen-

---

[1] Vgl. § 209 des Gesetzes.

[2] Zu vgl. oben § 23. Zurzeit besteht nur ein Rentenausschuß.

[3] § 158 des Gesetzes. Zurzeit besteht nur ein Schiedsgericht.

[4] Zu vgl. Verordnung über Geschäftsgang und Verfahren der Schiedsgerichte für Angestelltenversicherung vom 21. Juni 1913 (RGBl. S. 329); ferner Verordnung über Geschäftsgang und Verfahren des Oberschiedsgerichts für Angestelltenversicherung vom 21. Juni 1913 (RGBl. S. 341).

stand, das Beschlußverfahren andere verwaltungsgerichtliche Entscheidungen, wie z. B. die Entscheidung von Beitragsstreitigkeiten, wozu auch die Entscheidung über die Versicherungspflicht zu rechnen ist.

2. Das Spruchverfahren ist in seinen Grundzügen, wie folgt, gestattet. Anträge auf die Leistungen der Angestelltenversicherung sind an den Rentenausschuß zu richten, der die Leistungen feststellt. In gewissen Fällen, wenn es sich um eine Rechtsfrage handelt, entscheidet der Vorsitzende des Rentenausschusses allein; im übrigen wird zu den Verhandlungen je ein Beisitzer aus den Arbeitgebern und den versicherten Angestellten zugezogen. Die mündliche Verhandlung ist in der Regel öffentlich. Die Entscheidung wird dem Antragsteller zugestellt. Über Anträge auf Einleitung eines Heilverfahrens entscheidet die Reichsversicherungsanstalt selbst.

Das Schiedsgericht entscheidet über Berufungen gegen Bescheide des Rentenausschusses. Die Berufung ist binnen einem Monat nach der Zustellung des Bescheids einzulegen [1]. Verspätete oder unzulässige Berufungen werden vom Vorsitzenden ohne mündliche Verhandlung zurückgewiesen. Die Entscheidung ergeht im übrigen auf Grund mündlicher Verhandlung, zu welcher außer dem Vorsitzenden je zwei Vertreter der Arbeitgeber und der versicherten Angestellten zugezogen werden. Das Schiedsgericht wird jedoch nicht deshalb beschlußunfähig, wenn nur je einer der Beisitzer erschienen ist. Will das Schiedsgericht in einem Falle, in welchem die Revision ausgeschlossen ist, von einer amtlich veröffentlichten grundsätzlichen Entscheidung des Oberschiedsgerichts abweichen, so hat es die Sache an das Oberschiedsgericht abzugeben, das dann an Stelle des Schiedsgerichts entscheidet.

Gegen die Urteile des Schiedsgerichts ist in den wichtigeren Fällen Revision zulässig [2], über welche das Oberschiedsgericht entscheidet. Die Revision kann nur darauf gestützt werden, daß das angefochtene Urteil auf der Nichtanwendung oder auf der unrichtigen Anwendung des bestehenden Rechts oder auf einem Verstoße wider den klaren Inhalt der Akten beruhe, oder daß das Verfahren an wesentlichen Mängeln leide. Das Oberschiedsgericht veröffentlicht seine Entscheidungen, die grundsätzliche Bedeutung haben.

3. Gegenüber rechtskräftigen Bescheiden und Urteilen ist in den engen Grenzen, welche die Zivilprozeßordnung vorsieht, die Wiederaufnahme des Verfahrens zugelassen.

§ 27. Zuschußkassen, Ersatzkassen, Lebensversicherungsunternehmungen.

I. Gewisse Kassen (Fabrik-, Betriebs-, Haus-, Seemanns- und ähnliche Kassen, Wohlfahrts- und Versicherungseinrichtungen) können unter gewissen Voraussetzungen [3] zu der Versicherungsanstalt in eine solche Verbindung gebracht werden, daß dadurch eine Art von Rückversicherung der gesetzlichen Leistungen bei der Reichsversicherungsanstalt geschaffen wird (sog. Zuschußkassen).

Die Zuschußkassen können auf ihre satzungsmäßig zu gewährenden Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenrenten, die sie den nach dem Gesetz versicherten Mitgliedern zu leisten haben, die Ruhegeld- und Hinterbliebenenbezüge anrechnen. Die satzungsmäßigen Leistungen der Kasse werden, soweit darin die gesetzlichen Leistungen enthalten sind, in dem Verfahren der Angestelltenversicherung festgestellt und von der Reichsversicherungsanstalt fortlaufend der Kasse zur Zahlung überwiesen. Hiernach erscheint die Zuschußkasse ihren Mitgliedern gegenüber sowohl für die gesetzlichen Leistungen als auch für die satzungsmäßigen Mehrleistungen als die alleinige Zahlstelle (§§ 365—371).

---

[1] Für Seeleute, die sich außerhalb Europas aufhalten, gelten längere Fristen (§ 328 Abs. 2 des Gesetzes).

[2] Die Revision ist ausgeschlossen, wenn es sich handelt um: Höhe, Beginn und Ende von Ruhegeld oder Leibrente, um Hinterbliebenenrente, um Abfindung oder Erstattung, um die Kosten des Verfahrens.

[3] Vorausgesetzt wird namentlich, daß die Zuschußkasse die Beiträge zur Angestelltenversicherung entrichtet, und daß der Arbeitgeber Zuschüsse zu der Kasse leistet, welche mindestens der Hälfte der nach dem Gesetz zu entrichtenden Beiträge gleichkommen.

II. Als Ersatzkassen werden gewisse Versicherungseinrichtungen mit der Wirkung zugelassen, daß die Beteiligung bei einer solchen Kasse der Versicherung bei der Reichsversicherung gleichsteht (§§ 372—386). Die Versicherungseinrichtung muß aber vor dem 5. Dezember 1911 (dem Tage der dritten Lesung des Versicherungsgesetzes für Angestellte im Reichstage) bestanden haben; sie muß bei Stellung des Antrags auf Zulassung rechtsfähig sein, und der Antrag muß vor dem 1. Januar 1913 gestellt sein. Die Zulassung ist von einer großen Anzahl von Voraussetzungen abhängig gemacht. Die Zulassung von Ersatzkassen ist mit Recht erschwert. Würden solche Kassen allgemein zugelassen, so würde die Entwicklung dahin führen, daß die großen Unternehmungen die besten Risiken auswählen und bei ihren Kassen versichern. Die älteren und weniger gesunden Angestellten würden dann bei der Reichsversicherungsanstalt verbleiben, was eine bedeutende Erhöhung der Beiträge zur Folge haben und schließlich die Existenz der ganzen Angestelltenversicherung in Frage stellen würde.

III. Die Vorschriften, die für private Kassen gelten, sind auch anwendbar auf Knappschaftsvereine oder Knappschaftskassen [1] und für andere öffentliche Pensionseinrichtungen (z. B. Eisenbahn- und Postkassen, sowie für solche zur Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenenfürsorge bestimmten Kassen, für welche nach Ortsstatut eine Beitragspflicht besteht (§§ 387—389).

IV. Die Versicherungspflicht nach der Angestelltenversicherung wird dadurch nicht ausgeschlossen, daß die Versicherten durch Lebensversicherungsverträge mit privaten Versicherungsunternehmungen für sich und ihre Angehörigen Fürsorge getroffen haben. Von diesem Grundsatz enthält das Gesetz zur Schonung bestehender Rechtsverhältnisse gewisse Ausnahmen (§§ 390—393).

Angestellte, für die vor dem 5. Dezember 1911 bei öffentlichen oder privaten Lebensversicherungsunternehmungen ein Versicherungsvertrag geschlossen ist, können auf ihren Antrag von ihrer Beitragsleistung befreit werden, wenn der Jahresbetrag der Beiträge für diese Versicherungen am 1. Januar 1913 mindestens den ihren Gehaltsverhältnissen zur Zeit des Antrags entsprechenden Beiträgen gleichkommt, die sie nach dem Gesetz zu tragen hätten. Das gleiche gilt für Angestellte, die beim Eintreten in die versicherungspflichtige Beschäftigung das 30. Lebensjahr überschritten haben und seit mindestens drei Jahren versichert sind.

Die Befreiung bezieht sich nur auf den Beitragsanteil des Angestellten selbst. Der Arbeitgeber bleibt verpflichtet, den auf ihn entfallenden Beitragsteil an die Reichsversicherungsanstalt abzuführen. Dem Versicherten werden dafür unter allen Umständen die halben Leistungen des Versicherungsgesetzes für Angestellte gewährt.

Fünfter Abschnitt: Verhältnis der einzelnen Zweige der sozialen Versicherung zueinander und zu anderen Ansprüchen.

§ 28. Kranken- und Unfallversicherung [2].

I. Für den finanziellen Ausgleich der verschiedenen Versicherungsträger untereinander kannte das frühere Recht drei Rechtsformen: Rechtsübergang kraft Gesetzes [3], Überweisung von Rentenbeträgen zum Ersatz [4] und einfache Ersatzansprüche [5].

Die Reichsversicherungsordnung hat diese Verschiedenheiten beseitigt, indem sie regelmäßig [6] nur einfache Ersatzansprüche gewährt.

Bei Betrachtung dieser Rechtsverhältnisse muß unterschieden werden zwischen Voraussetzungen des Ersatzanspruchs, dessen Umfang und der Art, in welcher

---

[1] Zu vgl. für die preußischen Knappschaftsvereine Tit. 7 §§ 165 ff. des Allg. Berg-Ges. vom 24. Juni 1865 (28. Juli 1909).

[2] §§ 1501—1517 RVO.

[3] Zu vgl. § 57 Abs. 2, § 76 Abs. 1 KVG., § 113 JVG.

[4] § 25 GUVG., § 30 LUVG., § 9 BUVG., § 29 SUVG., § 49 JVG.

[5] § 11 Abs. 1 GUVG. § 14 Abs. 1 LUVG., § 9 BUVG., § 16 Abs. 1 SUVG., § 21 Abs. 1, § 47 Abs. 2 JVG.

[6] Ausnahme § 1542 RVO.

Weise der Anspruch befriedigt werden kann (d. h. Gegenstand und Art des Zugriffs). In der Regel wird gefordert: Identität der Person des Berechtigten, Einheit des Leistungsgrundes, d. h. die Leistung des einen Versicherungsträgers muß aus demselben Grunde erfolgt sein wie die Leistung des anderen Versicherungsträgers. Ferner ist der Grundsatz durchgeführt, daß der Ersatz immer nur aus den gleichartigen Leistungen beansprucht werden kann (d. h. Sterbegeld aus Sterbegeld, Kosten der Krankenpflege aus Kosten der Krankenbehandlung, Krankengeld aus Rente).

II. Die Leistungspflicht der Krankenkassen [1] wird dadurch nicht berührt, daß ein Träger der reichsgesetzlichen Unfallversicherung zum Schadensersatz verpflichtet ist. Leistet aber eine Krankenkasse pflichtgemäß nach Gesetz oder Satzung infolge eines Unfalls für eine Zeit, für die der Berechtigte wegen des Unfalls auch einen Anspruch auf Unfallentschädigung hatte oder noch hat, so kann sie, jedoch höchstens bis zum Betrage dieses Anspruchs und nur in den gesetzlichen Grenzen (§§ 1502—1507 RVO.), als Ersatz die Unfallentschädigung beanspruchen. Das von der Krankenkasse gewährte Sterbegeld ist aus dem Sterbegeld zu ersetzen, das der Träger der Unfallversicherung zu leisten hat. Hat die Krankenkasse dem Unfallverletzten Krankenpflege gewährt, so kann Ersatz nur aus den Mitteln geleistet werden, die der Träger der Unfallversicherung für Krankenbehandlung aufgewendet haben würde [2]. Hat die Krankenkasse Krankengeld oder Hausgeld gewährt, so ist Ersatz aus der Unfallrente zu leisten (§ 1505 RVO.). Soweit jedoch für Kassenleistungen Ersatz aus der Unfallrente beansprucht werden kann, ist der Anspruch nur begründet bis zum halben Betrage der Rente, die auf die Zeit entfällt, für welche die Ansprüche auf Kassenleistungen und Rente zusammentreffen (§ 1506 RVO.). Zur Befriedigung des Ersatzanspruchs der Krankenkasse darf auf rückständige Rentenbeträge und auf solche für die Zeit des vollständigen Unterhalts in einer Anstalt bis zur ihrer vollen Höhe, auf andere Rentenbeträge nur bis zu ihrer halben Höhe zugegriffen werden (§ 1507 RVO.).

III. Gewährt ein Träger-der Unfallversicherung Entschädigung für eine Zeit, für welche auch die Krankenkasse zu leisten hat, so kann die Kasse auf ihre Leistungen für diese Zeit die Unfallentschädigung anrechnen, soweit für die Kasse, wenn sie vorgeleistet hätte, ein Anspruch auf Ersatz der Unfallentschädigung begründet wäre (§ 1510 RVO.).

IV. Die Satzung der Krankenkasse kann jede Doppelleistung für dieselbe Zeit ausschließen (§ 1511 RVO.).

V. Übernahme des Heilverfahrens. Der Träger der Unfallversicherung ist berechtigt, schon während der ersten 13 Wochen nach dem Unfall das Heilverfahren für einen durch Unfall Erkrankten zu übernehmen. Er hat dann für die Dauer des Heilverfahrens oder bis zum Ablauf der 13. Woche dem Kranken das zu gewähren, was diesem seine Krankenkasse nach Gesetz oder Satzung zu leisten hätte. Die Krankenkasse hat dafür dem Träger der Unfallversicherung insoweit Ersatz zu leisten, als der Kranke von ihr nach Gesetz oder Satzung Krankenhilfe beanspruchen könnte und der Träger der Unfallversicherung dann nicht selbst ersatzpflichtig wäre (§ 1513 RVO.).

VI. Übertragung des Heilverfahrens. Um Störungen des Heilverfahrens zu vermeiden, kann der Träger der Unfallversicherung die Erfüllung seiner Pflichten gegenüber dem Verletzten und dessen Angehörigen der Krankenkasse über die 13. Woche nach dem Unfall hinaus bis zum Ende des Heilverfahrens in dem Umfang übertragen, den er für geboten hält. Er hat dann alle der Krankenkasse aus der Ausführung des Auftrags erwachsenden Kosten zu ersetzen (§ 1514 RVO.).

---

[1] Die Knappschaftsvereine, Knappschaftskassen und Ersatzkassen fallen als „andere Verpflichtete" unter die §§ 1528 ff. Dagegen gelten die Vorschriften über Übernahme und Übertragung des Heilverfahrens (vgl. unten V, VI) auch für knappschaftliche Krankenkassen und für Ersatzkassen (§ 1516 RVO.).

[2] Das Gesetz bestimmt hierfür einen Pauschbetrag von drei Achtel des Grundlohns (§ 1503 RVO.).

§ 29. Krankenversicherung und Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung[1].

I. Übernahme des Heilverfahrens. Läßt die Versicherungsanstalt ein Heilverfahren eintreten, so hat sie für dessen Dauer dem Erkrankten das zu gewähren, was diesem seine Krankenkasse nach Gesetz oder Satzung zu leisten hätte. Die Krankenkasse hat dafür der Versicherungsanstalt Ersatz zu gewähren, soweit der Erkrankte von der Kasse nach Gesetz oder Satzung Krankengeld zu beanspruchen hätte.

II. Übertragung des Heilverfahrens. Die Versicherungsanstalt, die ein Heilverfahren eintreten läßt, kann die Fürsorge für den Kranken der Krankenkasse in dem Umfang übertragen, den sie für geboten hält. Der Träger der Krankenversicherung wird durch den Auftrag grundsätzlich nicht entlastet; nur die Kosten der verlangten Mehrleistungen hat die Versicherungsanstalt zu ersetzen.

§ 30. Unfallversicherung und Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung[2].

Ist eine Person sowohl gegen Unfall als auch gegen Invalidität versichert, so sind die Rechtsverhältnisse für den Fall, daß gleichzeitig Ansprüche aus beiden Arten der Versicherung in Frage kommen, in folgender Weise geordnet:

I. Ist die Invalidität oder der Tod auf einen entschädigungspflichtigen Unfall zurückzuführen, so bestehen die Ansprüche aus der Unfallversicherung und aus der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung nebeneinander, die Ansprüche aus der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung aber nur insoweit, als die zu gewährende Rente die gewährte Unfallrente übersteigt. Hiernach ist die Verpflichtung der Träger der Unfallversicherung die prinzipale, während für die Träger der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung eine Erleichterung eintritt.

Der Antrag, eine Invaliden- oder Hinterbliebenenrente festzustellen, kann nicht deshalb abgelehnt werden, weil Invalidität oder Tod Folge eines entschädigungspflichtigen Unfalls ist. Die Rente ist voll zu zahlen, bis die Unfallrente gewährt wird.

Ist die Rente für eine Zeit gezahlt, für die der Empfänger einen Anspruch auf Unfallrente hat, so kann die Versicherungsanstalt als Ersatz die Unfallrente beanspruchen, soweit die Rente, die sie gewährt, nicht höher ist.

II. Gewährt die Versicherungsanstalt wegen einer Krankheit, welche Folge eines entschädigungspflichtigen Unfalls ist, ein Heilverfahren, das den Eintritt der Invalidität verhindert oder sie beseitigt, so ist der Träger der Unfallversicherung der Versicherungsanstalt ersatzpflichtig für die Kosten des Heilverfahrens, wenn auch er dadurch entlastet worden ist.

Dies gilt entsprechend, wenn die Versicherungsanstalt wegen einer Krankheit, die Folge eines entschädigungspflichtigen Unfalls ist, ein Heilverfahren gewährt, das zwar nicht den Eintritt der Invalidität verhindert oder sie beseitigt, jedoch den Träger der Unfallversicherung entlastet.

III. Trifft eine Rente der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung mit einer reichsgesetzlichen Unfallrente zusammen[3], so ruht die Rente aus der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, soweit beide Renten zusammen übersteigen würden:

1. bei Invaliden- und Altersrenten den 7 ½ fachen Grundbetrag der Invalidenrente;
2. bei Witwen- und Witwerrenten den 3 ½ fachen, bei Waisenrenten den 3 fachen Grundbetrag der Invalidenrente, die der Ernährer zur Zeit seines Todes bezog oder bei Invalidität bezogen hätte.

§ 31. Arbeiter- und Angestelltenversicherung.

I. Auch das Versicherungsgesetz für Angestellte enthält Vorschriften über das Ruhen der Rente, soweit Renten aus der Angestelltenversicherung und aus der reichsgesetzlichen

[1] §§ 1518—1521 RVO. Die Vorschriften gelten auch für knappschaftliche Krankenkassen und Ersatzkassen.
[2] §§ 1522—1526 RVO.
[3] Zu vgl. § 1311 RVO.

Arbeiterversicherung[1] zusammentreffen (§§ 73, 74 Vers.-Ges. f. A.). Diese Vorschriften sind folgende:

1. Das Ruhegeld ruht neben Renten der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung, soweit die Summe beider Bezüge den Jahresarbeitsverdienst übersteigt, der dem Durchschnitt der 60 höchsten monatlichen Beiträge zur Angestelltenversicherung entspricht.

2. Die Hinterbliebenenrenten ruhen neben Renten der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung, soweit beide zusammen sechs Zehntel des unter 1 bezeichneten Betrags übersteigen.

II. Die Einleitung eines Heilverfahrens durch die Reichsversicherungsanstalt hat zur Voraussetzung, daß nicht bereits durch einen Träger der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung ein Heilverfahren eingeleitet worden ist (§ 36 VersGfA.).

Der Reichsversicherungsanstalt steht wegen Einleitung des Heilverfahrens ein Ersatzanspruch gegen die Träger der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung nicht zu (§ 43 VersGefA.). Auch den Trägern der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung ist kein Ersatzanspruch gegen die Reichsversicherungsanstalt gegeben. Jedoch ist es statthaft, daß die in Betracht kommenden Versicherungsträger untereinander vereinbaren, in welcher Weise sie gemeinschaftlich ein Heilverfahren durchführen und die Kosten untereinander verteilen wollen[2].

III. Läßt die Reichsversicherungsanstalt ein Heilverfahren bei einem Erkrankten eintreten, welcher der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung unterliegt, so kann sie die Zahlung des Hausgeldes oder des Ruhegeldes während der Dauer von Barbezügen aus der reichsgesetzlichen Arbeiterversicherung bis zur Höhe dieser Barbezüge einstellen (§ 40 VersGfA.).

§ 32. Verhältnis der Ansprüche aus der sozialen Versicherung zu anderen Ansprüchen[3].

I. Die Verpflichtung Dritter — insbesondere der Gemeinden- und Armenverbände[4] — zur Unterstützung Hilfsbedürftiger und andere auf Gesetz, Satzung, Vertrag oder letztwilliger Verfügung beruhende Pflichten zur Fürsorge für die Versicherten und ihre Hinterbliebenen werden durch die sozialen Versicherungsgesetze grundsätzlich nicht berührt (§ 1527 RVO., § 81 VersGfA.).

Unterstützt jedoch eine Gemeinde oder ein Armenverband nach gesetzlicher Pflicht einen Hilfsbedürftigen für eine Zeit, für die er einen Anspruch auf Grund der sozialen Versicherungsgesetze hatte oder noch hat, so kann die Gemeinde oder der Armenverband, jedoch nur bis zur Höhe dieses Anspruchs, Ersatz verlangen. Über die Voraussetzungen und den Umfang des Ersatzanspruchs sowie über Art und Maß des Zugriffs enthalten die Gesetze eingehende Vorschriften (§§ 1531—1537 RVO., §§ 82—90 VersGfA.).

II. Soweit Personen, die nach den sozialen Versicherungsgesetzen versichert sind, oder ihre Hinterbliebenen nach anderen gesetzlichen Vorschriften[5] Ersatz eines Schadens beanspruchen können, der ihnen durch Krankheit, Unfall, Invalidität, Berufsunfähigkeit oder durch den Tod des Ernährers erwachsen ist, geht der Anspruch auf die Träger der Versicherung insoweit über, als sie dem Entschädigungsberechtigten auf Grund der sozialen Versicherungsgesetze Leistungen zu gewähren haben (§ 1542 Abs. 1 Satz 1 RVO., § 91 Abs. 1 VersGfA.).

Dies gilt jedoch bei den gegen Unfall Versicherten und ihren Hinterbliebenen nur insoweit, als es sich nicht um einen Anspruch gegen den Unternehmer oder die ihm nach § 899 RVO. Gleichgestellten handelt (§ 1542 Abs. 1 Satz 2 RVO.)[6].

---

[1] Als reichsgesetzliche Arbeiterversicherung gilt auch die Versicherung in knappschaftlichen Krankenkassen und Ersatzkassen (§ 42 Vers.-Ges. f. A.).

[2] Zu vgl. Begr. zum Entwurf des VersGfA. S. 107.

[3] Zu vgl. §§ 1527—1544 RVO., §§ 81—91 VersGfA.

[4] Diesen Trägern der Armenfürsorge stehen Betriebsunternehmer und Kassen gleich, die statt solcher Verpflichteten nach gesetzlicher Pflicht Hilfsbedürftige unterstützen (§ 1541 RVO., § 90 VersGfA.).

[5] Z. B. auf Grund der §§ 823 ff. BGB., des Reichshaftpflichtgesetzes vom 7. Juni 1871 (Art. 42 EG.BGB.), des Reichsgesetzes über den Verkehr mit Kraftfahrzeugen vom 3. Mai 1909. Nicht gehören hierher Versicherungsverträge mit privaten Versicherungsgesellschaften.

[6] Zu vgl. Näheres unten III.

Hat ein ordentliches Gericht über solche Ansprüche zu erkennen, so ist es an die Entscheidung gebunden, die in einem auf Grund der sozialen Versicherungsgesetze eingeleiteten Verfahren darüber ergeht, ob und in welchem Umfange der Versicherungsträger verpflichtet ist (§ 1543 RVO., § 91 Abs. 2 VersGfA.).

III. Das Verhältnis zwischen den Ansprüchen aus der Unfallversicherung und den Ansprüchen aus dem privaten Schadensersatz- und Haftpflichtrecht ist, wie folgt, geregelt.

Die Haftpflicht der Unternehmer und seiner Angestellten nach bürgerlichem Recht ist den Versicherten und ihren Hinterbliebenen gegenüber durch die soziale Unfallversicherung in der Hauptsache beseitigt, und es ist nur ein kleiner Rest von Individualhaftung bestehen geblieben. Das Gesetz enthält in dieser Beziehung folgende Grundsätze:

1. Der Unternehmer ist Versicherten und deren Hinterbliebenen, auch wenn sie keinen Anspruch auf Rente haben, nach anderen gesetzlichen Vorschriften zum Ersatz des Schadens, den ein nach Maßgabe der Reichsversicherungsordnung zu entschädigender Unfall verursacht hat, nur dann verpflichtet, wenn strafgerichtlich festgestellt worden ist, daß er den Unfall vorsätzlich herbeigeführt hat. In diesem Falle beschränkt sich die Verbindlichkeit des Unternehmers auf den Betrag, um den sie die Entschädigung aus der Unfallversicherung übersteigt (§ 898 RVO.).

Das gleiche gilt für Ersatzansprüche Versicherter und ihrer Hinterbliebenen gegen Bevollmächtigte oder Repräsentanten des Unternehmers und gegen Betriebs- und Arbeiteraufseher (§ 899 RVO.).

2. Wird strafgerichtlich festgestellt, daß Unternehmer oder ihnen nach § 899 Gleichgestellte den Unfall vorsätzlich oder fahrlässig mit Außerachtlassung derjenigen Aufmerksamkeit herbeigeführt haben, zu welcher sie vermöge ihres Amtes, Berufs oder Gewerbes besonders verpflichtet sind, so haften sie für alles, was Gemeinden, Armenverbände, Krankenkassen, Knappschaftsvereine, Knappschaftskassen, Ersatzkassen, Sterbe- und andere Unterstützungskassen infolge des Unfalls nach Gesetz oder Satzung aufwenden müssen. Sie haften auch, wenn strafgerichtlich festgestellt worden ist, daß sie bei Leitung oder Ausführung eines Baues wider die allgemein anerkannten Regeln der Baukunst gehandelt haben, und wenn durch die Zuwiderhandlung der Unfall herbeigeführt worden ist. Unternehmer und ihnen nach § 899 Gleichgestellte haften der Genossenschaft für den Aufwand auch ohne strafgerichtliche Feststellung (§ 903 RVO.).

Die Genossenschaftsversammlung kann auf den Anspruch der Genossenschaft verzichten, wenn der Unfall fahrlässig mit Außerachtlassung derjenigen Aufmerksamkeit herbeigeführt worden ist, zu welcher der Unternehmer und die ihm Gleichgestellten vermöge ihres Amtes, Berufs oder Gewerbes besonders verpflichtet sind (§ 905 RVO.).

Sechster Abschnitt: Überblick über die ausländische Gesetzgebung[1].

§ 33. Allgemeines.

Dem Vorgange Deutschlands auf dem Gebiete der sozialen Versicherung sind die meisten europäischen Kulturstaaten gefolgt. Teils haben sie sich bereits durch neue Gesetze, die das gleiche Ziel wie unsere Sozialversicherung verfolgen, betätigt; teils sind sie erst auf dem Wege, um ähnliche Einrichtungen zu schaffen, wie sie in Deutschland bestehen. In der Ausgestaltung der neuen Gesetzgebung bestehen wegen der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Eigentümlichkeiten jedes einzelnen Landes berechtigte Verschiedenheiten und Abweichungen von dem deutschen

[1] **Literatur:** Das hervorragende Sammelwerk von Dr. Zacher, Die Arbeiterversicherung im Auslande, 5 Bde., Berlin 1898/1908 (A. Troschel); Böbiker, Die Arbeiterversicherung in den europäischen Staaten, Leipzig 1895; Maurice Bellom, „Les lois d'assurance ouvrière à l'étranger", 10 Bde., Paris 1892/1909; Handwörterbuch der Staatswissenschaften von Conrad, Elster, Lexis, Loening, 3. Aufl., Jena 1909/11; Dr. Manes, Versicherungslexikon, Tübingen 1909, 1913; Witowski, Die Arbeiterversicherung in den Kulturstaaten, Kempten und München 1910; Bulletin des assurances sociales, Paris 1889/1912; Bulletin des Internationalen Arbeitsamts, Jena 1902 ff, Reichsarbeitsblatt, Berlin (E. Heymann), Sonderbeilage zu Nr. 12 für 1912.

Vorbild. Hier gilt das Losungswort: „Internationale Einheit des Zieles und nationale Anpassung der Mittel“ [1].

Der Rechtszustand, wie er gegenwärtig in den außerdeutschen Staaten Europas besteht, wird in den nachfolgenden Paragraphen kurz erörtert.

§ 34. Krankenversicherung.

In den europäischen Staaten finden wir, was die Krankenversicherung anlangt, teils freiwillige Versicherung, teils Zwangsversicherung und teils freiwillige Versicherung für bestimmte Gruppen der Bevölkerung, teils Zwangsversicherung für andere Bevölkerungsgruppen (gemischtes System).

Ausschließlich freiwillige Versicherung besteht in solchen Staaten, welche streng an der Anschauung festhalten, daß die möglichste Freiheit des Einzelnen den Urquell der menschlichen Fortschritte bedeute. Dies gilt von Belgien (Ges. v. 3. April 1851, 23. Juni 1894, 19. März 1898), Schweden (Ges. v. 4. Juli 1910), Dänemark (Ges. v. 12. April 1892), Spanien (Ges. v. 30. Juni 1887), den Niederlanden (in freien Krankenkassen) und Finland (Ges. v. 2. September 1897).

Ausschließlich Zwangsversicherung besteht in Rußland (Ges. v. 23. Juni 1912, Russ. Gesetzsammlung Teil I Nr. 2141), Luxemburg (Ges. v. 31. Juli 1901 und 21. April 1908), und Rumänien (Ges. v. 25. Januar 1912/7. Februar 1912).

Bei dem gemischten System lassen sich wieder unterscheiden solche Länder, welche den Schwerpunkt auf die freiwillige Versicherung legen und die Zwangsversicherung nur für Ausnahmefälle eingeführt haben, und solche Länder, bei welchen — wie im Deutschen Reiche — die Zwangsversicherung die Regel bildet. Zu den Ländern der ersteren Art zählen Frankreich, wo die Zwangsversicherung sich nur auf die Bergleute erstreckt (Ges. v. 15. Juli 1850, 1. April 1898, 29. Juni 1894), Italien, wo die Zwangsversicherung nur für Arbeiterinnen im Alter von 15 bis 50 Jahren gilt (Ges. vom 15. April 1886, 17. Juli 1910) und die Schweiz, wo Zwangsversicherung für Kantone und Gemeinden ermöglicht ist (Ges. v. 13. Juni 1911). In den übrigen Staaten ist die Zwangsversicherung vorherrschend, so in Österreich (Ges. v. 30. März 1888, 4. April 1889, 11. Februar 1913), Ungarn (Ges. A. XIX 1907), Großbritannien (Ges. v. 16. Dezember 1911), Norwegen (Ges. v. 18. September 1909, 1. April 1911), Serbien (Ges. v. 29. Juni und 12. Juli 1910).

Einer Versicherung gegen Krankheit entbehrt noch Griechenland, das nur eine Krankenfürsorge für Seeleute (nach dem Handelsgesetzbuch) und für in Berg- und Hüttenwerken beschäftigte, durch Bruderladen gesicherte Arbeiter kennt.

§ 35. Unfallversicherung.

Auf dem Gebiete der Unfallfürsorge stehen sich in den europäischen Ländern zwei Systeme gegenüber. Das System der privatrechtlichen Entschädigungspflicht (Haftpflicht) und das System der Versicherung. Mehrfach sind auch beide Systeme miteinander verschmolzen. Die privatrechtliche Entschädigungspflicht ist nicht nur auf die Fälle eines Verschuldens der in Anspruch Genommenen beschränkt, sondern meist auch dahin erweitert worden, daß man die Haftung des Unternehmers für seine Leute festsetzte. Häufig ist auch der Grundsatz durchgeführt, daß die moderne Industrie, welche Gefahren schafft, von Rechts wegen zur Entschädigung der durch diese Gefahren entstandenen Unfälle verpflichtet sei (Theorie des risque professionel).

Das Versicherungssystem ist wiederum ein zweifaches. Entweder besteht Zwangsversicherung in Zwangsorganisationen (wie im Deutschen Reich, Österreich, Ungarn Rußland, Norwegen, den Niederlanden, Luxemburg, Rumänien, Serbien), oder es besteht ein Versicherungszwang in der Art, daß die Unternehmer zwar gezwungen sind, ihre Arbeiter zu

[1] Zu vgl. Verhandlungen des 6. Internationalen Arbeiterversicherungskongresses in Düsseldorf (17.—24. Juni 1902).

versichern, daß ihnen aber eine gewisse Freiheit gelassen wird, in welcher Weise, insbesondere bei welchen Gesellschaften oder Anstalten sie ihrer Verpflichtung nachkommen wollen (wie in Frankreich, Italien, Belgien, Finnland).

In einigen Staaten besteht ein gemischtes System, d. h. für einige Klassen der arbeitenden Bevölkerung Zwangsversicherung, für andere Klassen freiwillige Versicherung. Dabei kann man wieder unterscheiden, je nachdem die Zwangsversicherung oder die freiwillige Versicherung vorherrscht.

Der Rechtszustand in den verschiedenen Staaten Europas ist zur Zeit folgender:

1. Zwangsversicherung und nebenbei freiwillige Versicherung (wie im Deutschen Reiche) besteht für Österreich (Ges. v. 28. Dezember 1887, 20. Juli 1894, 8. Februar 1909, 11. Februar 1913), Ungarn (Ges. A. XIX 1907, XVI 1900, XIV 1902 und VIII 1912), Luxemburg (Ges. v. 5. April 1902, 21. April 1908, 20. Dezember 1909), die Schweiz (Ges. v. 13. Juni 1911), Serbien (Ges. v. 29. Juni 1910, 12. Juli 1910).

2. Zwangsversicherung besteht in Rußland (Ges. v. 23. und 28. Juni 1912, Russ. Gesetzsammlung Teil I Nr. 1230 u. Nr. 2148), den Niederlanden (Ges. v. 2. Januar 1901, 8. Dezember 1902, 13. Januar 1908), Norwegen (Ges. v. 23. Juli 1894, 12. Juni 1906, 30. Juni 1908, 9. Juni 1911, 8. August 1908, 18. August 1911), Rumänien (Ges. vom 27. Januar 1912), Griechenland (Ges. v. 21. Februar 1901, 19. Juli 1907), Finland (Ges. v. 5. Dezember 1895, 23. Januar 1902).

3. Zwangsversicherung mit Wahl der Anstalt, bei der die Versicherung genommen wird, durch die Unternehmer besteht in Italien (Ges. v. 17. März 1898, 31. Januar 1904, 14. Juli 1907).

4. Freiwillige Versicherung und nebenbei (für Seeleute) Zwangsversicherung finden wir in Frankreich (Ges. v. 9. April 1898, 30. Juni 1899, 22. März 1902, 31. März 1905, 12. April 1906, 18. Juli 1907; Ges. vom 21. April 1898, 29. Dezember 1905), Dänemark (Ges. v. 7. Januar 1898, 15. Mai 1903, 3. April 1900, 30. März 1906; Ges. v. 1. April 1905, 27. Mai 1908).

5. Freiwillige Versicherung besteht in Großbritannien (Ges. v. 6. August 1897, 30. Juli 1900, 21. Dezember 1906), Spanien (Ges. v. 30. Januar 1900), Schweden (Ges. v. 5. Juli 1901, 2. Oktober 1908), Belgien (Ges. v. 24. Dezember 1903).

§ 36. Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung.

Wie auf dem Gebiete der Krankenversicherung sind auch hier zwei Systeme zu unterscheiden: die freiwillige Versicherung der Beteiligten oder die Zwangsversicherung. Die Zwangsversicherung hat in der letzten Zeit überall Fortschritte gemacht. In einer großen Zahl von Staaten finden wir jedoch immer noch keine Versicherung der Invaliden und Hinterbliebenen.

2. Zwangsversicherung besteht in Frankreich für alle Lohnarbeiter und geringer besoldeten Angestellten (Ges. v. 5. April 1910, 27. Februar 1912), für Seeleute (Ges. v. 11. April 1881, 14. Juli 1908), für Bergleute (Ges. v. 29. Juni 1894, 31. März 1903, 14. April 1908), für Eisenbahnbedienstete (Ges. v. 21. Juli 1909, 24. Dezember 1911); in Großbritannien für alle Arbeiter und geringer besoldeten Angestellten (Ges. v. 16. Dezember 1911); in Luxemburg für alle Lohnarbeiter, geringer besoldeten Angestellten, Kleinunternehmer und Hausgewerbtreibende (Ges. v. 6. Mai 1911, 16. Juli 1912); in Rumänien für gewerbliche Arbeiter und Handwerksmeister (Ges. vom 27. Januar 1912); in Österreich für Bergleute (Ges. v. 28. Juli 1889); in Ungarn für Bergleute (Ges. v. Jahre 1854), in Belgien ebenfalls für Bergleute (Ges. von 28. März 1868, 5. Juni 1911) und in Griechenland für Seeleute (Ges. v. 19. Juli 1907).

3. Die freiwillige Versicherung ist gesetzlich geregelt in Ungarn für landwirtschaftliche Arbeiter und Kleinunternehmer (Ges. A. XVI 1900, XIV 1902, VIII 1912); in Italien für alle Lohnarbeiter (Ges. v. 17. Juli 1898, 28. Juli 1901, 30. Mai 1907); in

Frankreich für alle Staatsbürger (Ges. v. 18. Juni 1850, 20. Juli 1886) und für Lohnarbeiter, gering besoldete Angestellte und Kleinunternehmer bei einer Staatsanstalt oder bei Hilfs-, Gewerks-, Patronats-, Syndikatskassen; außerdem besteht hier eine Invaliden- und Altersversorgung für hilfsbedürftige Greise und Gebrechliche (Ges. vom 14. Juli 1905, 31. Dezember 1907); in Großbritannien für alle Staatsbürger sowie besonders für nichtversicherungspflichtige Angestellte (Ges. vom Jahre 1882, 7. August 1896, 1. August 1908, 16. Dezember 1911); in Spanien für alle Lohnarbeiter und geringer besoldeten Angestellten (Ges. v. 27. Februar 1908, 14. Mai 1908); in Belgien für alle Staatsbürger freiwillige Alters versicherung (Ges. v. 8. Mai 1850, 16. März 1865, 10. Mai 1900, 20. August 1903, 31. Dezember 1908, 11. Mai 1912) und für alle Lohnarbeiter freiwillige Invalidenversicherung (Ges. v. 23. Juni 1894, 19. März 1898, VO. v. 31. Dezember 1903, 22. Dezember 1906, Ges. v. 5. Mai 1912); in Serbien für Arbeiter und andere Beschäftigte im Gewerbe und Handel[1] (Ges. v. 29. Juni 1910, 12. Juli 1910); in Finland für alle Lohnarbeiter (VO. v. 2. September 1897).

4. Keine Versicherung der Invaliden und der Hinterbliebenen besteht in Rußland[2], Schweden, Norwegen, Dänemark, den Niederlanden und in der Schweiz. In den meisten dieser Staaten bricht sich die Erkenntnis von der Unzulänglichkeit des bestehenden Rechtszustandes Bahn, und die Einführung einer Versicherung wird angestrebt (zu vgl. Dr. Zacher, „Die Arbeiterversicherung im Auslande" Heft II S. 2 ff., II a S. 7 ff., III S. 75 ff., III a S. 3 ff., IX a S. 22 ff., XI S. 10, 38 ff., XI a S. 25 ff., XIII S. 10 ff., XIII a S. 2 ff.).

5. Eine besondere Versicherung der Angestellten — entsprechend der deutschen Angestelltenversicherung — finden wir nur in Österreich (Ges. v. 16. Dezember 1906).

Schluß.

1. Die soziale Gesetzgebung des Deutschen Reiches hat ihren Abschluß noch nicht gefunden. Zunächst gilt es, die neue Witwen- und Waisenversicherung, die neuen Vorschriften der Reichsversicherungsordnung für die älteren Zweige der Arbeiterversicherung, die neue Angestelltenversicherung einzuführen. Die Durchführung dieser Vorschriften wird die ganze Arbeitskraft der deutschen Sozialpolitiker in den nächsten Jahren in Anspruch nehmen.

2. In der Entwicklung begriffen ist ferner — und darauf soll zum Schlusse hingewiesen werden — ein internationales Recht auf dem Gebiete der sozialen Versicherung[3]. Hierdurch werden neue segensreiche Verbindungen zwischen den verschiedenen europäischen Staaten hergestellt, die einen friedlichen Verkehr der Völker untereinander ermöglichen.

3. Was zunächst das Verhältnis des Deutschen Reiches zu anderen Staaten anlangt, so sind in erster Linie als vorbereitende Schritte für internationale Staatsverträge auf dem Gebiete der sozialen Versicherung die sog. sozialpolitischen Klauseln zu erwähnen, die in den zwischen dem Deutschen Reiche und Österreich-Ungarn, Italien und Schweden abgeschlossenen Handelsverträgen enthalten sind. Es ist dort übereinstimmend vereinbart, daß sich die vertragschließenden Teile verpflichten, in freundschaftlichem Einvernehmen die Behandlung der Arbeiter des einen Teiles in den Gebieten des anderen hinsichtlich der Arbeiterversicherung zu dem Zwecke zu prüfen, um durch geeignete Vereinbarungen diesen Arbeitern wechselseitig eine Behandlung zu sichern, die ihnen möglichst gleichwertige Vorteile bietet[4].

---

[1] Die freiwillige Versicherung kann durch Kammerbeschluß in eine Zwangsversicherung umgewandelt werden.

[2] Abgesehen von Staatseisenbahnen, Bergwerken und verschiedenen öffentlichen Verwaltungen.

[3] Zu vgl. L. Laß, „Internationale Rechtsbeziehungen auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung", Bericht für den Internationalen Arbeiterversicherungskongreß in Wien (17. bis 23. September 1905); derselbe, „Die Stellung der Ausländer in dem deutschen Arbeiterversicherungs- und Haftpflichtrecht", Bericht für die Internationale Vereinigung für gesetzlichen Arbeiterschutz in Genf (27.—29. September 1906); derselbe, „Die Staatsverträge auf dem Gebiete der sozialen Versicherung", Jahrbuch des öffentl. Rechts, herausgeg. von Jellinek, Laband und Piloty, Bd. IV, Tübingen 1910.

[4] Zu vgl. Art. 6 des Zusatzvertrags zum Handels- und Zollvertrage zwischen dem Deutschen Reiche und Österreich-Ungarn vom 6. Dezember 1891, vom 25. Januar 1905 (RGBl. 1906 S. 153); Art. 2 a des Zusatzvertrages zum Handels-, Zoll- und Schiffahrtsvertrage zwischen dem

4. Eigentliche Staatsverträge über soziale Versicherungen hat das Deutsche Reich bis jetzt abgeschlossen mit Luxemburg (Vertrag vom 2. September 1905, RGBl. 1905 (S. 753, mit den Niederlanden (Vertrag vom 27. August 1907, RGBl. 1907 S. 763), mit Belgien (Vertrag vom 6. Juli 1912, RGBl. 1913 S. 23) und mit Italien (Vertrag vom 31. Juli 1912, RGBl. 1913 S. 171 ff.)[1]. Verhandlungen wegen des Abschlusses weiterer Abkommen schweben zwischen dem Deutschen Reiche und Österreich-Ungarn. Diese Staatsverträge regeln namentlich die versicherungsrechtlichen Beziehungen der aus dem Gebiete des einen Staates in das Gebiet des anderen Staates übergreifenden Betriebe, insbesondere der Beförderungsbetriebe (Eisenbahnen, Schiffahrt) und auswärtiger Montagen inländischer Unternehmungen; ferner regeln sie das Verhältnis zwischen dem privatrechtlichen Schadensersatz- und Haftpflichtrecht und der sozialen Versicherung bei Anwendung der Rechte der verschiedenen Staaten; sie enthalten ferner Bestimmungen über gegenseitigen Beistand und Rechtshilfe bei Durchführung der sozialen Versicherung in den verschiedenen Staaten, Befreiungen von Stempel und Kosten, Erleichterungen bei Auszahlung im Auslande, und anderes mehr[2].

5. Die Reichsversicherungsordnung hat die Möglichkeit, Staatsabkommen auf dem Gebiete der sozialen Versicherung abzuschließen, wesentlich erleichtert. Die hierher gehörigen Vorschriften (§§ 157, 158) lauten:

§ 157. „Soweit andere Staaten eine der Reichsversicherung entsprechende Fürsorge durchgeführt haben, kann der Reichskanzler mit Zustimmung des Bundesrats unter Wahrung der Gegenseitigkeit vereinbaren, in welchem Umfang für Betriebe, die aus dem Gebiete des einen Staates in das des anderen übergreifen, sowie für Versicherte die zeitweise im Gebiete des anderen Staates beschäftigt werden, die Fürsorge nach der Reichsversicherungsordnung oder nach den Fürsorgevorschriften des anderen Staates geregelt werden soll[3].

Auf gleichem Wege kann bei entsprechender Gegenleistung die Versicherung von Angehörigen eines ausländischen Staates abweichend von den Vorschriften dieses Ge-

---

Deutschen Reiche und Italien vom 6. Dezember 1891, vom 3. Dezember 1904 (RGBl. 1905 S. 418); Art. 2 des Handels- und Schiffahrtsvertrags zwischen dem Deutschen Reiche und Schweden vom 8. Mai 1906 (RGBl. 1906 S. 739).

Vorschriften gleicher Art finden sich auch in neueren Handelsverträgen, die zwischen anderen Staaten abgeschlossen sind, z. B. in dem Handelsvertrag zwischen der Schweiz und Italien vom 13. Juli 1904 (Amtl. Sammlung der Bundesgesetze der schweizerischen Eidgenossenschaft, Neue Folge, XXI — 1905 — S. 189, Ital. Bolletino di Legislazione e Statistica Doganale e Commerziale Anno XXII, I. Teil, 1905, S. 104); zwischen Österreich-Ungarn und Italien vom 11. Februar 1906 (vgl. Handelsarchiv 1906 I 661).

[1] Dieses Abkommen bezieht sich auf die Unfallversicherung und auf die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung.

[2] Auch außerdeutsche Staaten haben ebenfalls bereits Verträge auf dem Gebiete der sozialen Versicherung miteinander geschlossen. — So z. B. Frankreich und Italien, Vertrag vom 15. April 1904 (Bulletin de l'Office du Travail, Paris XI Nr. 6, Juni 1904, S. 518 ff., Bolletino dell' Ufficio del lavoro, Rom 1904, vol. I Nr. 3 S. 317); Belgien und Luxemburg, Vertrag vom 15. April 1905 (Bulletin de l'Office du Travail, 1906, S. 714, Memorial des Großherzogtums Luxemburg vom 31. Oktober 1905, S. 937); Frankreich und Belgien, Vertrag vom 21. Februar 1906 (Bulletin de l'Office du Travail, 1906, S. 718, Moniteur Belge vom 14. Juni 1906, Nr. 165); Frankreich und Italien, Vertrag vom 9. Juni 1906 (Bulletin de l'Office du Travail, 1907, S. 351, Gazetta ufficiale del regno d'Italia, 1907, Nr. 182, S. 4750/2); Frankreich und Luxemburg, Vertrag vom 27. Juni 1906 (Bulletin de l'Office du Travail, 1907, S. 350, Memorial des Großherzogtums Luxemburg vom 15. November 1906, Nr. 69, S. 1141); Großbritannien und Schweden, Vertrag nach Schwedischer VO. vom 18. Juni 1909 (The Board of Trade Labour Gazette, 1909, S. 320); Großbritannien und Frankreich, Vertrag vom 3. Juli 1909 (The Board of Trade Labour Gazette, 1909, S. 332, Bulletin des Internationalen Arbeitsamts, Bd. VIII — 1909 — S. 273); Italien und Ungarn, Vertrag vom 19. September 1909 (Bulletin des Internationalen Arbeitsamts, Bd. IX, 1910, S. 1).

[3] Die Vorschrift des § 157 Abs. 1 hat eine doppelte Voraussetzung. Einmal wird gefordert, daß der außerdeutsche Staat eine der deutschen entsprechende, d. i. gleichartige Fürsorge für sein Gebiet aufweisen kann; sodann wird weiter verlangt, daß bei Abschluß des Vertrages die Gegenseitigkeit gewahrt wird.

setzes geregelt und die Durchführung der Fürsorge des einen Staates in dem Gebiete des anderen erleichtert werden. In diesen Vereinbarungen darf die nach diesem Gesetze bestehende Beitragspflicht des Arbeitgebers nicht ermäßigt oder beseitigt werden. Diese Vereinbarungen sind dem Reichstage mitzuteilen [1].

Diese Vorschriften gelten entsprechend für eine Fürsorge, die an Stelle der Reichsversicherung tritt."

§ 158. „Der Reichskanzler kann mit Zustimmung des Bundesrats anordnen, daß gegen Angehörige eines ausländischen Staates und ihre Rechtsnachfolger ein Vergeltungsrecht angewendet wird."

Entsprechende Vorschriften enthalten die §§ 362, 363 des Versicherungsgesetzes für Angestellte.

[1] Die Vorschrift des § 157 Abs. 2 setzt lediglich voraus, daß eine entsprechende Gegenleistung auf dem Gebiete der sozialen Versicherung von dem anderen Staate gewährt wird, d. h. daß die Gegenseitigkeit gewahrt bleibt.

7.

Sicherheits- und Sittenpolizei. Gesundheitspolizei. Öffentliche Armenpflege. Unterrichtsverwaltung. Baupolizei.

Von

Privatdozent Dr. Franz Dochow
in Heidelberg.

Inhaltsübersicht.

Seite

I. Sicherheits- und Sittenpolizei 521

Einleitung (§ 1) 521

1. Fremde, Vorbestrafte, Vaganten, Prostituierte (§ 2) 521
2. Vereine und Versammlungen (§ 3) 524
3. Presse (§ 4) 526
4. Belagerungszustand (§ 5) 528

II. Gesundheitspolizei 529

Einleitung (§ 6) 529

1. Seuchenpolizei (§ 7) 529
2. Nahrungsmittelpolizei (§ 8) 531

III. Öffentliche Armenpflege (§ 9) 533

IV. Unterrichtsverwaltung (§§ 10—12) 535

V. Baupolizei (§§ 13—15) 537

I. Sicherheits- und Sittenpolizei.

Einleitung.

§ 1. Sicherheitspolizei ist die Tätigkeit der Verwaltung zum Schutze der Allgemeinheit und des Einzelnen gegen Rechtswidrigkeiten. Die Sicherheitspolizei ist rein polizeiliche Tätigkeit der Verwaltung, während die Verwaltungspolizei nur einen Teil ihrer Tätigkeit auf den verschiedenen Verwaltungsgebieten bildet (Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht [4] S. 142). Die Sicherheitspolizei umfaßt die Sittenpolizei. Die Tätigkeit der Polizei zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit ist gegenüber früheren Zeiten stark eingeschränkt. Jeder hat sein sittliches Verhalten so einzurichten, daß öffentliches Ärgernis nicht erregt wird, die guten Sitten sollen gewahrt werden, es muß — wie Otto Mayer, Art. Sittenpolizei, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. (1890) 2, 455 es ausdrückt — ein gewisses Maßhalten in niederen Genüssen und Äußerungen der Lebenslust verlangt werden. Die Überwachung der Gast- und Schankwirtschaften, der Kampf gegen den Mißbrauch geistiger Getränke, gegen Glücksspiele und Tierquälerei können aus dem Gebiete der Sittenpolizei ausgeschaltet werden (Ebenso Loening, Art. Polizei, Handwörterb. d. Staatswissenschaft [3] 6, 1066, nach dessen Ansicht auch die Maßregeln gegen Prostituierte in das Gebiet der Sicherheitspolizei gehören). Der Schutz der gewerblichen Arbeiter und Jugendlichen, die Beaufsichtigung der Wohnungen, die sittliche Erziehung usw. gehören auch nicht zur Sittenpolizei, sondern zur polizeilichen Tätigkeit anderer Verwaltungszweige. Bestimmte Maßregeln gegenüber dem außerehelichen Geschlechtsverkehr werden noch als sittenpolizeiliche bezeichnet, obwohl sie vorwiegend im Interesse der öffentlichen Gesundheitspflege zur Durchführung gelangen.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf eine Darstellung der Maßregeln, die an anderer Stelle der Enzyklopädie, insbesondere beim Strafrecht, Strafprozeßrecht und Verwaltungsrecht noch keine Berücksichtigung gefunden haben. Es sind dies die Maßregeln gegenüber Fremden, Vorbestraften, Vaganten und Prostituierten (§ 2), gegenüber Vereinen und Versammlungen (§ 3) und gegenüber der Presse (§ 4). Am Schluß werden die Bestimmungen über den Belagerungszustand (§ 5) erwähnt:

Literatur: Sicherheitspolizei: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht (1913) [4] S. 142; v. Jagemann, Sicherheitspolizei, Handb. d. Politik 2, 525; Loening, Art. Polizei, Handwörterb. d. Staatsw. [3] 6, 1065; v. Stengel, Art. Sicherheitspolizei, Wörterb. d. deutsch. Verwaltungsrechts (1890) 2, 452. — Sittenpolizei: Meyer-Dochow [4] S. 173; v. Lilienthal, Sittlichkeitspolizei, Handb. d. Polit. 2, 532; Otto Mayer, Art. Sittenpolizei, Wörterb. d. deutsch. Verwaltungsrechts (1890) 2, 455.

1. Fremde, Vorbestrafte, Vaganten, Prostituierte.

§ 2. 1. Im Interesse der öffentlichen Sicherheit können gegenüber Fremden Maßregeln ergriffen werden, die man als Fremdenpolizei zu bezeichnen pflegt. Es handelt sich dabei um Landesfremde (Nichtdeutsche, Ausländer im Sinne des Staatsangehörigkeitgesetzes) und um Ortsfremde, die sich außerhalb ihres Wohnsitzes aufhalten.

Der Eintritt in das Reich steht dem Ausländer frei (gänzlich mittellose, vagabundierende, ausweislose und sonstwie verdächtige Individuen können an der Grenze zurückgewiesen werden. v. Ullmann, Völkerrecht 1908 S. 368). Der Ausländer bedarf, ebenso wenig wie der Deutsche, beim Eintritt oder Verlassen des Gebietes eines Passes. Nur wenn die Sicherheit des Reiches oder eines Einzelstaates oder die öffentliche Ordnung durch Krieg, innere Unruhen oder sonstige Ereignisse bedroht erscheint, kann die Paßpflicht überhaupt oder für einen bestimmten Bezirk

oder zu Reisen aus und nach bestimmten Staaten des Auslandes vorübergehend eingeführt werden (Ges. über das Paßwesen vom 12. Okt. 1867 § 9). Inländer wie Ausländer haben sich auf amtliches Erfordern über ihre Person genügend auszuweisen (PG. § 3), und damit sie dieser Verpflichtung nachkommen können, sind bestimmte Verwaltungsbehörden verpflichtet, auf Verlangen Pässe auszustellen, in der Regel nur an Inländer, an Ausländer nur in Ausnahmefällen, wobei mit großer Vorsicht zu verfahren ist. Denn wie der Deutsche sich auch im Auslande bei den Behörden der auswärtigen Verwaltung (Gesandtschaften und Konsulaten) einen Paß ausstellen lassen kann, so kann dies auch der Ausländer im Reiche tun, und die Verkehrsverhältnisse werden ihn nur in seltenen Fällen zwingen, die Dienste der Behörden des Inlandes in Anspruch zu nehmen. Einer Visierung der Pässe bedarf es nicht (PG. § 5), sie gelten lediglich als Ausweispapier. In Elsaß-Lothringen gilt das PGes. nicht, die dortigen Verhältnisse rechtfertigen eine weitergehende Vorsicht, namentlich gegenüber den Nachbarländern. Da der Ausländer kein Recht hat, sich im Reiche aufzuhalten, kann er ausgewiesen oder ausgeliefert werden. Die Auslieferung erfolgt auf Antrag einer fremden Regierung zur strafrechtlichen Verfolgung, die Ausweisung erfolgt durch Verfügung der zuständigen Landesbehörden. Die Ermächtigung zur Ausweisung beruht auf Reichs- oder Landesrecht. Nach den Bestimmungen des RStrGB. können Ausländer ausgewiesen werden, und zwar aus dem Reich, wenn sie wegen gewerbsmäßigen Glücksspiels verurteilt sind, oder wenn gegen sie auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht oder auf Überweisung an die Landespolizeibehörde erkannt ist. Außerdem können sie aus sicherheitspolizeilichen oder aus armenrechtlichen Gründen ohne gesetzliche Grundlage aus einem Einzelstaate nach dem Ermessen der Behörden (nicht willkürlich und nicht ohne zureichenden Grund. v. Ullmann S. 368; der Aufenthalt des Fremden muß für das Interesse des Staates eine Gefahr bilden. Fleischmann, Art. Ausweisung, Wörterbuch d. Staats- u. Verwaltungsrechts [2] **1**, 285) unter Berücksichtigung der Grundsätze des Völkerrechts ausgewiesen werden. Im Gegensatz zum Ausländer kann der Reichsdeutsche einer fremden Regierung nicht ausgeliefert, aus seinem Heimatsstaate nicht ausgewiesen und zur Auswanderung nicht gezwungen werden, der Aufenthalt im Reiche kann ihm also nicht unmöglich gemacht werden (Dochow, Freizügigkeit, Handb. d. Polit. **1**, 259).

Dagegen können von den Maßregeln gegenüber Ortsfremden Deutsche und Ausländer gleichmäßig betroffen werden. Wer sich an einem Orte aufhält, an dem er keinen Wohnsitz hat, ist der Polizeibehörde anzumelden. Diese bestimmt, in welcher Form die Anmeldung zu erfolgen hat, ob persönlich oder durch den Gastwirt oder Wohnungsinhaber. Ebenso muß die Abmeldung des Fortziehenden erfolgen. Eine reichsrechtliche Regelung der Meldepflicht erfolgte nicht, sie beruht auf Polizeiverordnungen, deren Übertretungen mit Polizeistrafen belegt werden.

Große Schwierigkeiten verursachen den Verwaltungsbehörden die umherwandernden Zigeuner. Einer mehrfach angeregten reichsrechtlichen Regelung bedarf es aber nicht, da man ihnen durch Polizeiverordnungen, wenn eine Ausweisung nicht zulässig ist, das Zusammenreisen allmählich verleiden kann, was in einzelnen Staaten, so in Württemberg und Baden, auch in Elsaß-Lothringen mit gutem Erfolg geschieht.

Die Bestimmungen über die Beschränkung der Freizügigkeit gegenüber bestraften Personen, Bettlern und Landstreichern gelten auch für Fremde.

Der Orden der Gesellschaft Jesu und die ihm verwandten Orden oder ordensähnlichen Kongregationen sind vom Gebiete des Deutschen Reiches ausgeschlossen. Die Errichtung von Niederlassungen ist ihnen untersagt (Ges. vom 4. Juli 1872 § 1).

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht [4] S. 164; Stoerk-Loening, Art. Fremdenpolizei, Handwörterb. d. Staatsw. [3] **4**, 470. — Weitere Literaturangaben bei Dochow, Freizügigkeit, Handb. d. Politik **1**, 258.

2. Aufenthaltsbeschränkung und Aufenthaltsverweigerungen sind aus sicherheitspolizeilichen Gründen gegenüber bestraften Personen zulässig. Wenn durch gerichtliches Urteil bei einer Person neben der Freiheitsstrafe auf Zulässigkeit der Polizeiaufsicht auf Grund des § 38 RStrGB. erkannt ist, so erhält die Landespolizeibehörde die Befugnis, dem Verurteilten den Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten zu untersagen (RStrGB. § 38). Die Aufenthaltsbeschränkung kann sich auf Ortschaften oder auf bestimmte Plätze, Straßen und Häuser beziehen, darf aber nicht zur Anweisung eines bestimmten Aufenthalts führen. Es steht im Ermessen der Landes-

polizeibehörde, ob sie die Polizeiaufsicht verlängern will, sie darf es aber nur dann tun, wenn die Strafe verbüßt ist und die Gefängnisverwaltung über die Führung des Sträflings während des Strafvollzugs gehört ist. Ausländer können aus dem Reichsgebiet ausgewiesen werden. Unter gewissen Voraussetzungen kann Überweisung in ein Arbeitshaus oder in eine Besserungs- oder Erziehungsanstalt erfolgen. Ferner kann Personen, die Kraft landesgesetzlicher Vorschriften, die neben dem Freizügigkeitsgesetz und neben dem RStrGB. ihre Geltung behalten haben, wegen gewisser Vergehen oder zu gewissen Strafen verurteilt sind, der Aufenthalt in einzelnen Orten untersagt werden. So ist nach dem preußischen Ges. vom 31. Dez. 1842 § 2 die Landespolizeibehörde zur Aufenthaltsbeschränkung „jedoch nur in Ansehung solcher Sträflinge befugt, welche zu Zuchthaus oder wegen eines Verbrechens, wodurch der Täter sich als einen für die öffentliche Sicherheit und Moralität gefährlichen Menschen darstellt, zu irgendeiner anderen Strafe verurteilt worden oder in einer anderen Korrektionsanstalt eingesperrt gewesen sind". Wer derartigen Aufenthaltsbeschränkungen in einem Bundesstaate unterliegt, oder wer während der letzten zwölf Monate wegen Bettelns oder wegen wiederholter Landstreicherei bestraft worden ist, dem kann von der Landespolizeibehörde der Aufenthalt in jedem anderen Bundesstaate verweigert werden, aus seinem Heimatstaate kann er aber nicht ausgewiesen werden (Dochow, Freizügigkeit, Handb. d. Polit. 1, 259). Bettler sind Personen, die für sich und ihre Familienangehörigen Unterstützungen erbitten, Landstreicher, die im Lande umherziehen, ohne Arbeit zu suchen.

Die Abweisung neuanziehender Personen, die nicht nachweisen können, daß sie aus eigenen Kräften und Mitteln sich und ihren nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt verschaffen können, erfolgt im Interesse der öffentlichen Armenpflege, nicht aus sicherheitspolizeilichen Gründen.

Literatur: Meyer-Dochow[4] S. 167.

3. Gewerbsmäßige Unzucht ist die Hingabe des Körpers zu unsittlichen Handlungen gegen Entgelt. Eine Frau, die diesem Gewerbe ungestraft nachgehen will, hat sich bei der Polizei anzumelden und wird dann unter Sittenkontrolle gestellt. (Es handelt sich hier um eine „verschämte Polizeierlaubnis, die sich absichtlich nicht so nennt". Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht 1895 1, 287[1], Fleiner, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts 1912[2] S. 355[4].) Bestraft wird, wer unangemeldet gewerbsmäßige Unzucht treibt, und wer nach der Anmeldung den im Interesse der Sicherheit der Gesamtheit, der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Anstandes erlassenen polizeilichen Vorschriften zuwiderhandelt (RStrGB. § 361 Ziff. 6). Die Polizei kann den Prostituierten entweder bestimmte Straßen oder Häuser zum Wohnen anweisen, kann ihnen das Betreten einzelner Straßen, Plätze oder öffentlicher Lokale ganz oder zu bestimmten Stunden verbieten, und kann sie anhalten, sich unauffällig zu benehmen, so daß die Personen, die an der Prostitution kein Interesse nehmen, von ihr auch nicht unnötig belästigt werden. Die Sittenkontrolle bezweckt aber in erster Linie die Durchführung eines gesundheitlichen Schutzes, allerdings ohne diesen Zweck erreichen zu können. Die eingetragenen Prostituierten, es ist nur ein geringer Teil der Personen, die gewerbsmäßige Unzucht treiben, haben sich einem ärztlichen Beobachtungszwang zu unterwerfen. In bestimmten Zwischenräumen hat eine ärztliche Untersuchung stattzufinden. Ergibt diese das Vorhandensein einer übertragbaren Geschlechtskrankheit, so kann Zwangsheilung angeordnet werden, wenn anzunehmen ist, daß die betreffenden Frauen sich nicht freiwillig einer ärztlichen Behandlung unterziehen. In der richtigen Erkenntnis der Nachteile, die für alle Frauen mit der Stellung unter Sittenkontrolle verbunden sind, gibt die preußische Verwaltung (ME. vom 11. Dez. 1907) denen, die zum ersten Male wegen Verdachtes der Erwerbsunzucht angehalten sind, die Möglichkeit, sich vor der polizeiärztlichen Untersuchung zu bewahren, indem sie sie anweist, sich durch Privatärzte untersuchen oder behandeln zu lassen. Erst wenn sie von dieser Gelegenheit keinen Gebrauch machen, werden sie unter Sittenkontrolle gestellt. Die Einrichtung von öffentlichen Häusern (Bordellen) ist unzulässig; wenn auch die Polizei sie konzessionieren kann, so steht ihre Einrichtung doch im Widerspruch mit § 180 RStrGB. (anderer Meinung: Frank, Kommentar § 180 III., weil das StrGB. mit der Reglementierung der Prostitution nicht nur rechne, sondern sie geradezu voraussetze). Öffentliche Häuser sind die Voraussetzung für den Mädchenhandel, dessen wirksame Bekämpfung nur auf Grund internationaler Vereinbarungen erfolgen kann. Die Maßregeln der Polizei bestehen hier in einer Beaufsichtigung

der Bahnhöfe und Häfen und in einer unauffälligen Überwachung der Personen, die im Verdacht stehen, Mädchenhandel zu treiben. Die Polizei hat die private Tätigkeit auf diesem Gebiete zu unterstützen. Das Zusammenleben miteinander nicht verehelichter Personen (Konkubinate) ist in den meisten deutschen Einzelnstaaten straflos, die Polizei kann aber auf einer Trennung bestehen, wenn an einem Konkubinate Anstoß genommen wird.

Literatur: Meyer-Dochow[4] S. 175; O. Mayer, Wörterb. d. Verwaltungsrechts (1890) 2, 455; v. Lilienthal, Handb. d. Politik 2, 534; Wolzendorff, Polizei und Prostitution 1911.

2. Vereine und Versammlungen.

§ 3. Unmittelbar nach der Reichsgründung setzten mit dem Hinweis auf Art. 4 Ziff. 16 der Reichsverfassung, wonach das Vereinswesen der Beaufsichtigung und Gesetzgebung des Reiches unterliegt, die Bestrebungen zur Vereinheitlichung des deutschen Vereins- und Versammlungsrechts ein. Wenn auch im Laufe der Jahre verschiedene reichsrechtliche Bestimmungen erlassen wurden, so kam es zu einer einheitlichen Regelung doch erst durch das Vereinsgesetz (cit. RVG.) vom 19. April 1908 (RGBl. S. 151), das am 15. Mai 1908 in Kraft trat.

Neben dem RVG., das abgesehen von einer Änderung des BGB. die öffentlichrechtliche Seite des Vereinsrechts regelt, haben folgende öffentlichrechtliche Bestimmungen des Reichsrechts Geltung behalten:

> Wahlgesetz f. d. Deutsche Reich vom 31. Mai 1869 § 17 (Abs. 2 wurde durch RVG. § 23 aufgehoben); RStrGB. §§ 110, 111, 115, 116, 124, 125, 127, 128, 129; Reichsmilitärgesetz vom 2. Mai 1874 § 49 Abs. 2; RMilitStrGB. vom 2. Mai 1874 §§ 6, 92, 93, 101, 113; RG., betr. den Orden der Gesellschaft Jesu, vom 4. Juli 1872; GewO. §§ 152, 153, 154 a Abs. 1.

Reichsdeutsche haben das Recht, sich zu Vereinen zusammenzuschließen und Versammlungen abzuhalten (RVG. §1). Vereine und Versammlungen — das RVG. bestimmt diese Begriffe nicht — sind Verbindungen mehrerer Personen zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke. Vereine sind für die Dauer bestimmt, Versammlungen sind Augenblicksverbände (Haenel, Deutsch. Staatsrecht 1, 147; Friedenthal S. 18, Anschütz 1, 531). Der Zusammenschluß erfolgt freiwillig (Meyer-Dochow[4] S. 161 Anschütz 1, 531). Die vereinspolizeilichen Befugnisse regeln das RVG. und die angeführten Reichsgesetze; landesrechtliche Bestimmungen über die Sorge der Polizei für Leben und Gesundheit der Teilnehmer (sicherheits- und gesundheitspolizeiliche, insbesondere bau- und seuchen-polizeiliche Vorschriften) haben ihre Gültigkeit behalten. Die Polizeistunde findet keine Anwendung auf Vereine und Versammlungen (u. a. Stier-Somlo, Anschütz, Friedenthal, Lindenberg, Meyer-Dochow[4] S. 162 [6]; anderer Meinung: Delius S. 183; Wolzendorff, Pr.VerwBl. **32**, 614). Für Ausländer gelten ebenfalls die Bestimmungen des RVG., die Polizei ist ihnen gegenüber nicht auf das Reichsrecht beschränkt. Durch ihr Vorgehen Ausländern gegenüber darf die Polizei aber die Rechte der Reichsdeutschen nicht berühren. Ausnahmen bestehen nicht mehr für Frauen, wohl aber für Personen unter 18 Jahren. Sie dürfen nicht Mitglieder politischer Vereine sein, nur an deren rein gesellschaftlichen Veranstaltungen teilnehmen und sind vom Besuche öffentlicher politischer Versammlungen ausgeschlossen (RVG. § 17). Militärpersonen ist die Teilnahme an politischen Vereinen und Versammlungen untersagt, Beamte haben zu unterlassen, was sich mit ihrer amtlichen Stellung nicht verträgt. Das Koalitionsrecht (GewO. §§ 152, 153) wird durch das RVG. nicht berührt, desgleichen nicht die landesrechtlichen Bestimmungen über die kirchlichen und religiösen Vereine und Versammlungen, die Ausnahmebestimmungen für die Zeiten der Kriegsgefahr, des Kriegs, des Belagerungszustandes oder innerer Unruhen, über die Verabredungen ländlicher Arbeiter und Dienstboten zur Einstellung oder Verhinderung der Arbeit und über die Sonn- und Festtagsruhe (RVG. § 24). Juristischen Personen ist das Recht, sich zu Vereinen zusammenzuschließen, durch das RVG. nicht gewährleistet.

Die Auflösung eines Vereins kann erfolgen, wenn sein Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft. Die Auflösungsverfügung kann im Wege des Verwaltungsstreitverfahrens oder des Rekurses angefochten werden (RVG. § 2).

Ein politischer Verein ist ein Verein, der eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezweckt (RVG. § 3). Nähere Bestimmungen enthält das RVG. nicht. Öffentliche Angelegenheiten werden zu politischen, sobald sie sich mit der Tätigkeit des Staates berühren. Bezweckt ein Verein eine Einwirkung auf die Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung des Staates, so ist er ein politischer (van Calker, Zeitschr. f. Polit. **3**, 299 erwähnt die Rechtsprechung nicht ausdrücklich, da er sie in den Begriff Verwaltung [S. 300] mit einschließt [Verwaltung im weiteren Sinne], Anschütz **1**, 529; Meyer-Dochow [4] S. 162 [10]). Zu den politischen Vereinen gehören u. a. der Flottenverein (vgl. namentlich Stier-Somlo 82), der Verein für Sozialpolitik, denn die sozialpolitischen gehören zu den politischen Angelegenheiten, der Bund der Landwirte, der Hansabund (van Calker S. 316). Ob Gesang- und Turnvereine, die außer den in der Satzung angegebenen Zwecken noch eine bestimmte politische Gesinnung pflegen und somit zu politischen Vereinen werden, ergibt sich aus ihrem Verhalten.

Der politische Verein muß einen Vorstand und eine Satzung haben (RVG. § 3), aus der sich der Zweck des Vereins ersehen läßt. Die Satzung und ein Verzeichnis der Mitglieder des Vorstandes, nicht der übrigen Vereinsmitglieder, ist vom Vorstande der zuständigen Polizeibehörde einzureichen. Die höhere Verwaltungsbehörde kann die Einreichung der Satzung in fremder Sprache gestatten. Die Wahlvereine sind politische Vereine, gelten aber vom Tage der amtlichen Bekanntmachung des Wahltages bis zur Beendigung der Wahlhandlung nicht als solche. Voraussetzung ist, daß es sich um Wahlen zu den auf Gesetz oder Anordnung der Behörden beruhenden Körperschaften handelt (Reichstag, gesetzgebende Körperschaften der Einzelstaaten, Gemeinde, Kreis, Provinz, Landwirtschafts-, Handels-, Ärztekammern usw.).

Eine politische Versammlung ist eine Verbindung mehrerer Personen (Augenblicksverbindung) zur Erörterung politischer Angelegenheiten (RVG. § 5). Der Veranstalter einer politischen Versammlung hat unter Angabe des Ortes und der Anfangszeit, nicht des Zweckes, mindestens 24 Stunden vor dem Beginn der Versammlung der Polizeibehörde eine mündliche oder schriftliche Anzeige zu erstatten, worüber diese sofort eine kostenfreie Bescheinigung auszustellen hat. Die Versammlung muß öffentlich sein, so daß eine unbestimmte Anzahl von Personen (Anschütz **1**, 528: jedermann, tatsächlich, wenn auch nicht rechtlich) daran teilnehmen kann. Als Erörterungen können Vorträge ohne anschließende Besprechung, auch theatralische und gesangliche Aufführungen angesehen werden, wenn die Absicht besteht, auf die Teilnehmer in einem bestimmten Sinne einzuwirken. Gemeinsames Singen politischer Lieder ist kein Erörtern, kann aber als ein Einwirken angesehen werden (Stier-Somlo S. 112: Die Erörterung ist eine besondere Art der Einwirkung). Entspricht die öffentliche Bekanntmachung einer Versammlung den Erfordernissen der Landeszentralbehörde, erfolgt sie so, daß die Polizei bei vernünftiger Aufmerksamkeit die nötige Kenntnis erlangen kann (Staatssekretär in d. Komm. Ber. S. 60), so bedarf es keiner Anzeige. Versammlungen der Wahlberechtigten zum Betriebe der Wahlen bedürfen während der Wahlzeit keiner Anzeige, ebenso die Versammlungen der in §§ 152 und 154a GewO. genannten Personen zum Zwecke der Erlangung und Erhaltung günstiger Arbeitsbedingungen (RVG. § 6 Abs. 2 und 3).

Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen bedürfen der Genehmigung der Polizeibehörde, die vom Veranstalter mindestens 24 Stunden vor dem Beginn unter Angabe der Zeit, des Ortes oder des Weges, den der Zug nehmen soll, nachzusuchen ist. Die Genehmigung — es bedarf nicht nur der Anmeldung — darf nur dann versagt werden, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist (pr. OVG. **45**, 451: wenn Tatsachen vorliegen, aus denen nach vernünftigem Ermessen eine nahe Möglichkeit der Verwirklichung der Gefahr besteht). Die Verweigerung der Genehmigung ist mit Angabe des Grundes dem Veranstalter sofort kostenfrei zu bescheinigen. Der Gegensatz zu einer Versammlung unter freiem Himmel ist eine solche im geschlossenen Raum. Eine Versammlung in einem ummauerten Hof findet unter freiem Himmel statt, dagegen braucht der gedeckte Versammlungsraum nicht nach allen vier Seiten abgeschlossen zu sein. Eine Versammlung bleibt eine Versammlung im geschlossenen Raum, wenn außerhalb des Versammlungsraumes sich befindende Personen an den Erörterungen teilnehmen, oder wenn die Versammlung aus nicht vorherzusehenden Umständen in einem mit dem Versammlungsraum zusammenhängenden umfriedeten Hof oder Garten verlegt wird (RVG. § 8). Diese Verlegung darf aber nicht von Anfang an beabsichtigt gewesen sein. Ein Aufzug besteht aus einer Anzahl von Personen, die sich zu einem bestimmten

Zwecke auf Verkehrswegen, die im Gemeindegebrauch stehen, bewegen (auch außerhalb der Ortschaften und auch auf Gewässern). Das Bewegungsmittel ist nicht ausschlaggebend. Die Landeszentralbehörde kann bestimmen, wann Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge nicht der Genehmigung, sondern nur der Anzeige oder der öffentlichen Bekanntmachung bedürfen. Gewöhnliche Leichenbegängnisse und Hochzeitszüge bedürfen, wo sie hergebracht sind, keiner Anzeige oder Genehmigung (RVG. § 9). Ein Leichenbegängnis ist als außergewöhnliches anzusehen, wenn mit ihm eine politische Demonstration verbunden werden soll (rote Fahnen, Kranzschleifen mit außergewöhnlichen Aufschriften, Laienreden politischen Inhalts).

Der Veranstalter einer öffentlichen politischen Versammlung kann ihre Leitung selbst übernehmen, einen Leiter bestimmen oder ihn durch die Versammlung wählen lassen. Der Leiter hat den Verlauf der Versammlung zu regeln, für Ruhe und Ordnung zu sorgen und kann die Versammlung auflösen. Die Teilnahme an öffentlichen Versammlungen hat unbewaffnet zu erfolgen. Die Verhandlungen sind in deutscher Sprache zu führen (RVG. § 12; ausgenommen von dieser Vorschrift sind internationale Kongresse und Wahlversammlungen; weitergehende Ausnahmen regelt die Landesgesetzgebung, insbesondere trifft sie die Bestimmungen über den Mitgebrauch der nichtdeutschen Sprache für die ersten zwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten des RVG. auf Grund des § 12 Abs. 2.).

Zur Überwachung kann die Polizeibehörde zwei Beauftragte entsenden, denen ein angemessener Platz angewiesen werden muß, und zwar in jede öffentliche Versammlung (RVG. § 13), auch in die Versammlungen, die (nach RVG. § 6 Abs. 2 und 3) einer Anzeige nicht bedürfen (anderer Meinung: Anschütz 1, 520; Friedenthal 59; Delius 367). Die Beauftragten haben die Versammlung zu überwachen und nötigenfalls aufzulösen. Diese Tätigkeit verlangt den nötigen Takt, was bei der Auswahl der Beauftragten zu berücksichtigen ist. Nach Auflösung einer Versammlung sind die Anwesenden verpflichtet, sich sofort zu entfernen.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 160; Anschütz Kommentar z. preuß. Verfassungsurkunde (1912) 1, 518; Loening, Art. Vereins- und Versammlungsfreiheit, Handwörterb. d. Staatsw. (1911)[3] 8, 152; Jolly, Art. Vereine und Versammlungen, Wörterb. d. deutsch. Verwaltungsr. 2, 666; Müller-Meiningen, Vereins- und Versammlungsrecht, Handb. d. Politik 1, 250. — Übersichten über die reichhaltige Literatur des Vereins- und Versammlungsrechts enthalten die zahlreichen Kommentare zum RVG., von denen namentlich zu nennen sind: Delius (1912)[6]; Friedenthal (1908); Hieber-Bazille (1908); Lindenberg in Stengleins Nebengesetzen[4] 1, 1; Müller-Schmid (1908); Romen (1908); v. Sartor (1908); Stier-Somlo (1909, enthält den Wortlaut der landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen).

3. Presse.

§ 4. Das Recht der freien Meinungsäußerung in Druckschriften unterliegt nur den Beschränkungen, die das Gesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 (RGBl. S. 65) vorgeschrieben oder zugelassen hat. Druckschriften sind Erzeugnisse der Buchdruckerpresse und alle anderen durch mechanische oder chemische Mittel bewirkten, zur Verbreitung bestimmten Vervielfältigungen von Schriften und bildlichen Darstellungen und von Musikalien mit Text oder Erläuterungen (PrG. § 2). Mit dieser Bestimmung hat das PrG. allen technischen Entwicklungsmöglichkeiten Rechnung getragen.

1. Die Ausübung eines Preßgewerbes untersteht den Bestimmungen der GewO. Ein Preßgewerbe betreiben nach § 14 GewO. die Buch- und Steindrucker, Buch- und Kunsthändler, Antiquare, Leihbibliothekare, Inhaber von Lesekabinetten, Verkäufer von Druckschriften, Zeitungen und Bildern, außerdem die von der GewO. nicht aufgeführten Verkäufer von Photographien, Ansichtskarten und Heiligenbildern. Das Preßgewerbe gehört nicht zu den konzessionspflichtigen Gewerben, es bedarf aber neben der für alle Gewerbe vorgeschriebenen Anzeige einer besonderen über das Lokal, in dem es betrieben werden soll. Eine Entziehung der Befugnis zum Gewerbebetrieb kann nicht erfolgen (PrG. § 4). Auf jeder Druckschrift muß (PrG. § 6) der Name und Wohnort des Druckers und, wenn sie für den Buchhandel oder sonst zur Verbreitung bestimmt ist, der Name und Wohnort des Verlegers, oder beim Selbstvertrieb der Druckschrift des Verfassers oder Herausgebers genannt sein. An Stelle des Namens kann

die in das Handelsregister eingetragene Firma genannt werden. Ausgenommen von diesen Vorschriften sind nur die den Zwecken des Gewerbes und Verkehrs, des häuslichen und geselligen Lebens dienenden Druckschriften (Formulare, Preiszettel, Visitenkarten usw.), ebenso die Stimmzettel, die nur die Bezeichnung der zu wählenden Personen enthalten (RG. vom 12. März 1884). Für Druckschriften der Reichs-, Staats- und Gemeindebehörden (aller Kommunalbehörden, nicht aber der Kirchenbehörden), des Reichstages und der Landesvertretungen gelten die Bestimmungen des PrG. §§ 6—11 nicht, soweit sich ihr Inhalt auf amtliche Mitteilungen beschränkt (PrG. § 12). Dasselbe gilt von den nur für Redaktionen bestimmten Korrespondenzen (PrG. § 13).

Zeitungen und Zeitschriften, die in gewissen, wenn auch unregelmäßigen Fristen erscheinen (*periodische Druckschriften*), müssen den Namen und Wohnort des verantwortlichen Redakteurs enthalten. Als solcher gilt, wer die Oberaufsicht über die gesamte Redaktion führt und den Inhalt jeder Nummer auf seine kriminelle Bedeutung zu prüfen hat (v. *Liszt* S. 37; *Loening* S. 282 [2]). Werden mehrere Personen als verantwortliche Redakteure genannt, so muß zu ersehen sein, für welchen Teil der Druckschrift sie die Redaktion besorgen (PrG. § 8). Ein verantwortlicher Redakteur muß verfügungsfähig und im Besitze der bürgerlichen Ehrenrechte sein und im Reich seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt haben. Sobald die Austeilung oder Versendung einer periodischen Druckschrift beginnt (nicht vorher), hat der Verleger der Polizei ein Exemplar unentgeltlich abzuliefern. Eine Ausnahme von dieser Verpflichtung besteht außer für die amtlichen Druckschriften und die Redaktionskorrespondenzen für Druckschriften, die ausschließlich Zwecken der Wissenschaft, der Kunst, des Gewerbes und der Industrie dienen. (Die landesrechtlichen Vorschriften über die Abgabe von Freiexemplaren an Bibliotheken und öffentliche Sammlungen — sie erfolgt nicht aus polizeilichen Gründen — bleiben durch das PrG. unberührt.)

2. Der Begriff des Verbreitens ist durch das PrG. nicht bestimmt und sehr bestritten. Zum Verbreiten gehört nach § 3 das Anschlagen, Ausstellen oder Auslegen einer Druckschrift an einem, einer unbegrenzten Anzahl von Personen zugänglichen Orte. Eine Druckschrift, die bei der Post aufgegeben, an die Sortimenter und an die Kolporteure versichert ist, gilt als verbreitet, der Erfolg ist nicht maßgebend. Für die gewerbsmäßige Verbreitung ist die Erlaubnis der Polizeibehörde erforderlich, die einen Legitimationsschein nach den Bestimmungen der GewO. ausstellt oder versagt. Für die nicht gewerbsmäßige Verteilung bedarf es keiner Erlaubnis, sie kann aber den Personen verboten werden, denen der Legitimationsschein versagt werden kann. Für Wahlzeiten gelten Ausnahmen. Die landesrechtlichen Bestimmungen über das öffentliche Anschlagen, Anheften, Ausstellen, sowie die öffentliche Verteilung von Bekanntmachungen, Plakaten und Aufrufen sind durch das PrG. nicht berührt, sie verbieten teilweise das politische Plakat (Preußen, Hessen), verlangen die Hinterlegung eines Pflichtexemplares (Sachsen), die Nennung des Namens des Verfassers (Bayern) oder sie unterwerfen sie keinen Ausnahmebestimmungen (Baden).

3. Eine periodische Druckschrift, die Anzeigen aufnimmt, ist verpflichtet, amtliche Bekanntmachungen öffentlicher Behörden gegen Zahlung der üblichen Gebühr abzudrucken (PrG. § 10). Sie ist ferner verpflichtet, eine Berichtigung der in ihr mitgeteilten Tatsachen auf Verlangen einer beteiligten öffentlichen Behörde oder einer Privatperson ohne Einschaltungen oder Weglassungen zu veröffentlichen, wenn die Berichtigung vom Einsender unterzeichnet ist, keinen strafbaren Inhalt hat und sich auf tatsächliche Angaben beschränkt (PrG. § 11). Der Abdruck hat möglichst umgehend am gleichen Ort und in gleicher Schrift, wie die zu berichtigenden Angaben zu erfolgen, und zwar kostenlos, soweit die Berichtigung nicht den Umfang der zu berichtigenden Mitteilung überschreitet. Die Aufnahme der amtlichen Bekanntmachungen und der Berichtigungen kann auf Antrag erzwungen werden (PrG. § 19). Eine Druckschrift darf nicht öffentlich zur Aufbringung der wegen einer strafbaren Handlung erkannten Geldstrafen und Kosten auffordern, sowie öffentlich den Empfang der zu solchen Zwecken gezahlten Beiträge bescheinigen (PrG. § 16). Es ist ferner verboten, die Anklageschrift oder andere amtliche Schriftstücke eines Strafprozesses zu veröffentlichen, ehe sie in öffentlicher Verhandlung bekannt gegeben sind oder das Verfahren sein Ende erreicht hat (PrG. § 17). In Kriegszeiten kann außerdem durch Bekanntmachung des Reichskanzlers die Veröffentlichung über Truppen-

bewegungen oder Verteidigungsmittel untersagt werden (PrG. § 15). Die Verbreitung einer im Auslande erscheinenden periodischen Druckschrift kann bis zu zwei Jahren verboten werden, wenn binnen Jahresfrist eine Verurteilung wegen strafbaren Inhalts auf Grund der §§ 41 und 42 RStrGB. erfolgt ist (PrG. § 14).

Die Beschlagnahme einer Druckschrift kann auch ohne richterliche Anordnung erfolgen, wenn sie den an sie gestellten Anforderungen (Name und Wohnort des Druckers usw., PrG. §§ 6 und 7) nicht entspricht, wenn sie gegen das Verbot des Reichskanzlers Mitteilungen über Truppenbewegungen veröffentlicht (PrG. § 15), zu Hochverrat oder Majestätsbeleidigung auffordert, unzüchtige Schriften usw. verbreitet, ankündigt oder anpreist (RStrGB. § 184), wenn sie — hier erfolgt die Beschlagnahme aber nur im Falle dringender Gefahr — zu einer strafbaren Handlung auffordert oder zum Klassenkampfe anreizt. Die nicht richterliche Beschlagnahme kann durch die Staatsanwaltschaft oder durch die Polizeibehörde erfolgen, ihre Bestätigung oder Aufhebung hat durch das zuständige Gericht zu erfolgen. Die nicht richterliche Beschlagnahme ist auch gegenüber verbotenen ausländischen Druckschriften zulässig.

In seinen wesentlichen Bestimmungen gilt das PrG. auch in Elsaß-Lothringen (ausgenommen sind die §§ 14, 23—29 und 31). Das Gesetz über die Presse vom 8. August 1898 (§ 2) bestimmt für Elsaß-Lothringen, daß die Verbreitung einer außerhalb des Reichsgebietes herausgegebenen Druckschrift oder einzelner Teile durch das Ministerium verboten werden kann.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 147 (Literatur daselbst Anm. 1); Loening, Deutsches Verwaltungsrecht 1884 S. 278; Jolly, Art. Preßgewerbe, Preßpolizei, Wörterb. d. deutsch. Verwaltungsrechts 2, 300; Rehm, Art. Preßgewerbe und Preßrecht, Handwörterb. d. Staatsw.[3] 6, 1193. — Berner, Lehrbuch d. deutschen Preßrechts 1876; v. Liszt, Das deutsche Reichs-Preßrecht 1880; Kloeppel, Reichspreßrecht 1894. — Von den Kommentaren zum Preßgesetz sind namentlich zu nennen: Galli in Stengleins strafrechtlichen Nebengesetzen (1911)[4] 1, 295; v. Schwarze-Appelius (1903)[4].

4. Belagerungszustand.

§ 5. Die Verhängung des Belagerungszustandes (Kriegszustandes) und die Aufhebung gesetzlicher Vorschriften ohne Verhängung des Belagerungszustandes sind außergewöhnliche Maßregeln zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit (vgl. Loening, Deutsches Verwaltungsrecht 1884 S. 290; Meyer-Dochow[4] S. 170).

1. Dem Kaiser steht als Inhaber des militärischen Oberbefehls das Recht zu, jeden Teil des Reichsgebietes, also auch das gesamte Gebiet (mit Ausnahme Bayerns) in den Belagerungszustand zu versetzen. (Nach Fleischmann, Wörterbuch[2] 1, 398 handelt es sich um eine Maßregel der Sicherheitspolizei.) Bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes, das die Voraussetzungen, die Form der Verkündigung und ihre Wirkungen regelt, gelten nach RVerf. Art. 68 die Bestimmungen des preußischen Gesetzes vom 4. Juni 1851. Wie weit dieses Gesetz in seinen Einzelheiten anzuwenden und wie weit es durch Reichsgesetze aufgehoben, ist bestritten.

Der Belagerungszustand („Kriegszustand", RVerf. Art. 68) ist zu verhängen im Falle eines Krieges in den vom Feinde bedrohten oder teilweise schon besetzten Provinzen (preuß. G. § 1) und im Falle eines Aufruhrs bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit in Kriegs- und Friedenszeiten (preuß. G. § 2). Wann diese Voraussetzungen vorliegen, entscheidet der Kaiser. Die Bekanntmachung des Belagerungszustandes erfolgt durch Kaiserliche Verordnung im Reichsgesetzblatt. Das preuß. G. § 3 schreibt außerdem vor, daß sie bei Trommelschlag oder Trompetenschall zu verkünden und durch Mitteilung an die Gemeindebehörden, durch Anschlag an öffentlichen Plätzen und durch öffentliche Blätter ohne Verzug zur allgemeinen Kenntnis zu bringen ist, ohne anzugeben, ob alle diese Bedingungen zu erfüllen sind, oder ob es von den Umständen abhängig gemacht werden kann, welche Form der Bekanntmachung als die geeignetste auszuwählen ist. Mit der Bekanntmachung geht die vollziehende Gewalt an die Militärbefehlshaber über, die Zivilbehörden haben ihren Anordnungen und Aufträgen Folge zu leisten (preuß. G. § 4). Reichs- und landesrechtlich garantierte Rechte, die sich auf Ver-

haftungen, Beschlagnahme, Ausnahmegerichte, Preß-, Vereins- und Versammlungsfreiheit beziehen, können für die Dauer des Belagerungszustandes aufgehoben werden (preuß. G. § 5). Gewisse Verbrechen (Hoch- und Landesverrat, landesverräterische Begünstigungen, Brandstiftung und andere gemeingefährliche Verbrechen) können mit einer höheren Strafe, auch mit dem Tode bestraft werden. Militärpersonen treten unter die Kriegsgesetze und erhalten im Befehlshaber des Ortes den Gerichtsherrn für die höhere Gerichtsbarkeit. Nach den Bestimmungen des preuß. Gesetzes können Kriegsgerichte eingesetzt werden.

Die Aufhebung des Belagerungszustandes ist (nach preuß. G. § 3) durch Anzeige an die Gemeindebehörden und durch die öffentlichen Blätter zur allgemeinen Kenntnis zu bringen.

2. Die Einzelstaaten können auch dann, wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, auf Grund ihrer Verfassungen oder anderer Landesgesetze, wenn die öffentliche Sicherheit in ungewöhnlicher Weise gefährdet ist, gewisse landesrechtliche Bestimmungen vorübergehend außer Kraft setzen. Für Bayern besteht eine weitergehende Ausnahme, da hier dem Kaiser das Recht, den Belagerungszustand zu verhängen, nicht zusteht. In Elsaß-Lothringen kann nach dem RG. über die Vorbereitung des Kriegszustandes vom 30. Mai 1892 im Falle eines Krieges oder eines unmittelbar drohenden feindlichen Angriffs jeder Militärbefehlshaber, der mindestens den Rang eines Stabsoffiziers bekleidet durch Erklärung gegenüber der Zivilverwaltung, vorübergehend die Ausübung der vollziehenden Gewalt in dem ihm unterstellten Bezirk übernehmen. Über die Maßnahme ist unverzüglich die Entscheidung des Kaisers einzuholen und dem Bundesrat und Reichstag Rechenschaft zu geben.

Literatur: Meyer-Dochow[4] S. 170; Fleischmann, Art. Belagerungszustand, Wörterb. d. Staats- u. Verwaltungsrechts[2] 1, 397. — Kommentar zum preußischen Gesetz vom 4. Juni 1851 von Ebermayer in Stengleins Nebengesetzen[4] 1, 368.

II. Gesundheitspolizei.

Einleitung.

§ 6. Die Gesundheitspolizei umfaßt die polizeilichen Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei zur Durchführung der öffentlichen Gesundheitspflege. Sie bezweckt die Abwehr von Gesundheitsgefährdungen und die Beschaffung einer möglichst einwandfreien Nahrung. Als ihre Hauptgebiete lassen sich daher die Seuchenpolizei und die Nahrungsmittelpolizei abgrenzen. Zahlreiche andere im Interesse der menschlichen Gesundheit zu ergreifende Maßregeln gelangen auch durch andere Zweige der Verwaltung zur Durchführung, denn es bleibt kaum ein Gebiet der Verwaltung von ihnen unberührt. Hierher gehören namentlich die Bestimmungen der Gewerbegesetzgebung über die Arbeitsbedingungen, insbesondere über den gesundheitlichen Schutz der Arbeitenden, über die Vorbedingungen zur Ausübung des Berufes als Arzt, Apotheker, Hebamme usw., über die Errichtung von Krankenanstalten der verschiedensten Art, über die Anlage von Bauten und Wohnungen, über Be- und Entwässerung u. a. Ihre Zusammenstellung würde, wie Laband[4] 3, 251 mit Recht bemerkt, nur eine bunte, unübersichtliche Masse ohne inneren juristischen Zusammenhang ergeben. Das Medizinal- und Veterinärwesen gehört zu den Angelegenheiten, die nach Art. 4 Ziff. 15 RVerf. der Beaufsichtigung seitens des Reichs und seiner Gesetzgebung unterliegen. Es gehört zum Geschäftsbereich des Reichsamts des Innern, dem das kaiserliche Gesundheitsamt mit dem Reichsgesundheitsrat untersteht.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 179; Laband Deutsches Staatsrecht[4] 3, 251; Dochow, Gesundheitspolizei, Handb. d. Politik 2, 537.

1. Seuchenpolizei.

§ 7. 1. Seuchen sind Krankheiten, die von Menschen und Tieren auf diese übertragen werden können. Man hat demnach bei den gesundheitspolizeilichen zwischen medizinal- und veterinärpolizeilichen Maßregeln zu unterscheiden, je nachdem es sich um die Bekämpfung einer

Seuche handelt, von der in erster Linie Menschen oder Tiere befallen werden. Ihre gemeinsame Darstellung ist dadurch gerechtfertigt, daß auch die Bekämpfung der Tierseuchen im Interesse der menschlichen Gesundheit erfolgt, und daß die Maßregeln gegen beide Arten von Seuchen im wesentlichen die gleichen sind.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 182; Fraenkel, Art. Übertragbare Krankheiten, Handwörterb. d. Staatsw.[3] **8**, 9; Flesch, Art. Öffentliche Gesundheitspflege, Handwörterb. d. Staatsw.[3] **4**, 749; Kirchner, Die gesetzlichen Grundlagen der Seuchenbekämpfung im Deutschen Reiche 1907. — Kommentar zum Seuchengesetz von Galli in Stengleins Nebengesetzen[4] **1**, 672.

a) Die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten der Menschen besteht in einer Regelung des Verkehrs im Reich und gegebenenfalls in seiner Absperrung gegen das Ausland. Um der Einschleppung von Krankheiten aus dem Auslande wirksam entgegentreten zu können, hat das Reich mit anderen Staaten Vereinbarungen getroffen, die sich auf den Verkehr mit den Nachbarstaaten an den Landesgrenzen und an den Küsten und auf die Bekämpfung von Seuchen in ihren Ursprungsländern beziehen. Die reichsrechtliche Grundlage für die gesundheitspolizeilichen Maßregeln im Inlande bildet das Gesetz vom 30. Juni 1900, das durch reichs- und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen ausgeführt und erweitert ist.

Das Reichsgesetz sieht eine Anzeigepflicht vor für Erkrankungen und Todesfälle an Aussatz (Lepra), Cholera (asiatische), Fleckfieber (Flecktyphus), Gelbfieber, Pest (orientalische Beulenpest), Pocken (Blattern). Außerdem muß jeder verdächtige Fall unverzüglich angezeigt werden. Die Anzeigepflicht kann auch auf andere Krankheiten ausgedehnt werden. So verlangen z. B. alle Staaten die Anzeige von Diphtheriefällen, einzelne die von Masern-, Lungentuberkulose-, Kindbettfieberfällen usw. Die Ermittelung der Krankheit erfolgt in der Regel durch den beamteten Arzt, es kann auch angeordnet werden, daß alle Leichen vor der Bestattung einer amtlichen Besichtigung unterworfen werden. Die Schutzmaßregeln gegen die Verbreitung einer ansteckenden Krankheit bestehen im wesentlichen in einer Beschränkung des Verkehrs (Beobachtung oder Absonderung kranker oder ansteckungsverdächtiger Personen, Einschränkung der Freizügigkeit, Beschränkung der Wassernutzung, Einschränkung des Schulunterrichts, Anordnung von Desinfektionen usw.).

Für Geschlechtskrankheiten besteht keine Anzeigepflicht, dagegen kann gegenüber Personen, die gewerbsmäßig Unzucht treiben, ein Behandlungszwang eintreten (vgl. Sittenpolizei).

Eine nachdrückliche Bekämpfung der Pocken verfolgt das Impfgesetz für das Deutsche Reich vom 8. April 1874. Jedes Kind muß vor Ablauf des auf sein Geburtsjahr folgenden Kalenderjahres geimpft werden. Die Impfung ist innerhalb des Jahres, in dem das zwölfte Lebensjahr vollendet wird, zu wiederholen. Der zuständige Impfarzt entscheidet darüber, ob aus gesundheitlichen Gründen die Impfung unterbleiben darf. Durch Ausstellung eines Impfscheines wird bescheinigt, daß durch die Impfung der gesetzlichen Pflicht genügt ist, oder daß sie wiederholt werden muß. Werden Kinder ohne gesetzlichen Grund und trotz amtlicher Aufforderung der Impfung oder der ihr folgenden Vorstellung entzogen, so erfolgt Bestrafung der Personen, die nach dem Gesetz dazu verpflichtet sind, für die rechtzeitige Vornahme der Impfung zu sorgen. Wenn auch das Impfgesetz nicht ausdrücklich, wie es ursprünglich beabsichtigt war, als Impfzwangsgesetz bezeichnet ist, so nimmt es doch nicht die Möglichkeit, zwangsweise Impfungen vorzunehmen; bei fortgesetztem Ungehorsam kann fortgesetzte Bestrafung und schließlich, wo es die landesgesetzlichen Bestimmungen, die durch das Reichsgesetz nicht aufgehoben sind, zulassen, zwangsweise Vorführung des Impflings erfolgen. (Vgl. ebenso Fleiner[2] S. 196[14]; Laband[4] **3**, 253; Meyer-Dochow[4] § 42[10].)

Militärpflichtige Personen werden nach ihrer Einstellung in das Heer oder die Marine auf Grund der Friedenssanitätsordnung vom 16. Mai 1891 geimpft. Die Impfung ausländischer Arbeiter kann angeordnet werden.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 185; Laband, Deutsches Staatsrecht[4] **3**, 352. — Kommentar zum Impfgesetz von Galli in Stengleins Nebengesetzen[4] **1**, 618.

b) Die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten der Tiere erfolgt unter den gleichen Gesichtspunkten wie die der Menschen. Das Viehseuchengesetz vom 26. Juni

1909 bildet neben dem Rinderpestgesetz vom 7. April 1869 die reichsrechtliche Grundlage für die im Inlande zu ergreifenden Maßnahmen. Das Viehseuchengesetz bestimmt die Seuchen, für die eine Anzeigepflicht besteht, es sind dies u. a.: Milzbrand, Tollwut, Rotz, Maul- und Klauenseuche, Lungenseuche des Rindviehs. Die Anzeigepflicht kann auf andere Seuchen ausgedehnt werden. Die Ermittelung der Seuche erfolgt in der Regel durch den beamteten Tierarzt, der verdächtige Tiere einsperren und absondern läßt, sie impft, Blutproben entnimmt oder, wenn es ihm nötig erscheint, die Tiere tötet und zerlegt, um das Vorhandensein der Seuche feststellen zu können. Bei den Schutzmaßregeln handelt es sich im wesentlichen um eine Einschränkung des Verkehrs. Von allgemeinen Maßregeln seien erwähnt: Einschränkung des Verkehrs auf öffentlichen Wegen, Überwachung der Molkereien, Viehmärkte, Schlachthöfe, Abdeckereien usw. Zum Schutze gegen einzelne Seuchen dienen außerdem noch: polizeiliche Überwachung der Tiere, Beschränkung des Personenverkehrs in den Stallungen, Verbot oder Beschränkung des Handels mit Tieren, Einschränkung des gemeinsamen Weideganges, Sperre der Ställe, Gehöfte, Ortschaften und Gemarkungen, Reinigung und Desinfektion, Einstellung oder Beschränkung der Viehmärkte, öffentliche Bekanntmachung des Ausbruchs und des Erlöschens der Seuche.

Die Zahl der zu ergreifenden Maßregeln ist groß, es wird von den ausführenden Organen erwartet, daß sie unnötige Anordnungen vermeiden, um den Wirtschaftsbetrieb nicht zu sehr zu beeinträchtigen.

Gegen die Einschleppung von Seuchen kommen Einfuhrverbote, Beschränkungen im Grenzverkehr, Revisionen und Kontrollen des Viehbestandes zur Anwendung.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 190; Laband, Deutsches Staatsrecht[4] **3**, 258. — Kommentar zum Viehseuchengesetz von Ebermayer in Stengleins Nebengesetzen[4] **1**, 852.

2. Nahrungsmittelpolizei.

§ 8. Die reichsrechtliche Grundlage für die Tätigkeit der Polizei in der Überwachung des Verkehrs mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen bietet das Gesetz vom 14. Mai 1879 außerdem einige unwesentliche kaiserliche Verordnungen und mehrere Spezialgesetze. Die Polizei ist befugt, während der üblichen Geschäftsstunden in die Räumlichkeiten einzutreten, in denen Nahrungsmittel, Genußmittel und Gebrauchsgegenstände feilgehalten werden. Sie kann von diesen Gegenständen dort, wo sie feilgehalten werden, also auch auf Märkten, Straßen oder im Umherziehen, Proben zur Untersuchung gegen Empfangsbescheinigung und gegen Entschädigung entnehmen. Revisionen dürfen nur bei Personen vorgenommen werden, die wegen Übertretung des Gesetzes von 1879 bestraft sind, und zwar bis zum Ablauf von drei Jahren, nachdem die Freiheitsstrafe verbüßt, verjährt oder erlassen ist.

Weitergehende Beschränkungen des Verkehrs mit Nahrungsmitteln, Genußmitteln und Gebrauchsgegenständen brachten die Spezialgesetze. Danach ist es verboten, gesundheitsschädliche Emaillen und Glasuren, deren Bestandteile im Gesetz vom 25. Juni 1887 näher bezeichnet sind, bei der Herstellung blei- und zinkhaltiger Eß-, Trink-, Kochgeschirre und Spielsachen zu verwenden. Es ist ferner verboten, bei der Herstellung von Umhüllungen von Nahrungs- und Genußmitteln, kosmetischen Mitteln, Spielwaren, künstlichen Blumen usw. gesundheitsgefährliche Farben zu verwenden, über deren Zusammensetzung das Gesetz vom 5. Juli 1887 nähere Bestimmungen enthält. Bei Herstellung von Zündhölzern und anderen Zündwaren darf nach dem Gesetz vom 10. Mai 1903 weißer und gelber Phosphor nicht verwendet werden. Das Gesetz vom 15. Juni 1897 regelt den Verkehr mit Butter, Käse, Schmalz und deren Ersatzmitteln. Herstellung und Verkauf von Margarine und Kunstspeisefett unterliegen weitgehenden Beschränkungen. Die Geschäfts- und Verkaufsräume müssen nach Möglichkeit getrennt gehalten werden und durch in die Augen fallende Aufschriften gekennzeichnet sein; letzteres gilt auch von den Fässern, Umhüllungen und der Ware, die im Einzelverkauf abgesetzt wird. Das Gesetz vom 3. Juni 1900 regelt die Schlacht- und Fleischbeschau. Es schreibt eine amtliche Untersuchung der Schlachttiere vor und nach der Schlachtung vor. Bei Hausschlachtungen können beide

Untersuchungen unterbleiben, wenn sich keine Merkmale einer die Genußfähigkeit des Fleisches ausschließenden Erkrankung der Tiere zeigen. Diese Ausnahmebestimmung gilt aber nicht für Kasernen, Krankenhäuser, Speiseanstalten, Gastwirte usw., sondern nur dann, wenn das Fleisch lediglich im eigenen Haushalt Verwendung finden soll. Die Untersuchung erfolgt durch Personen, die für diese Tätigkeit genügende Kenntnisse nachweisen. Der Beschauer erklärt das Fleisch für tauglich, untauglich oder nur bedingt tauglich. Nach Anordnung der Polizei kann Fleisch, das nur für bedingt tauglich erklärt ist, zum Genusse für Menschen brauchbar gemacht werden. Fleischhändler haben derartiges Fleisch in getrennten Räumen feilzuhalten und auf seine Beschaffenheit deutlich hinzuweisen. Der Verkauf erfolgt auch durch besondere Verkaufsstellen (Freibanken), aber nur zum Verbrauch, nicht zum Vertrieb. Pferde, die zur Schlachtung bestimmt sind, dürfen nur durch approbierte Tierärzte untersucht werden. Für den Vertrieb und die Verwendung von Pferdefleisch gelten die gleichen Bestimmungen, wie für beanstandetes Fleisch anderer Schlachttiere, es bedarf einer Genehmigung der Polizeibehörde. Diese Bestimmungen können durch den Bundesrat auch auf Esel, Hunde und sonstige, seltener zur Schlachtung gelangende Tiere ausgedehnt werden. Die Einfuhr von Fleisch in luftdicht verschlossenen Büchsen oder ähnlichen Gefäßen, von Würsten und sonstigen Gemengen aus zerkleinertem Fleische in das Zollinland ist verboten. Unter welchen Bedingungen und in welcher Verfassung die Einfuhr von Fleisch erfolgen darf, bestimmt der § 12 des Gesetzes vom 3. Juni 1900. Frisches Fleisch darf nur in ganzen Tierkörpern eingeführt werden, Rinder, Kälber und Schweine können in Hälften zerlegt sein. Brust- und Bauchfell, Lunge, Herz, Nieren, bei Kühen auch das Euter, müssen mit dem Tierkörper in natürlichem Zusammenhange verbunden sein. Zubereitetes Fleisch wird nur dann zugelassen, wenn sich seine Unschädlichkeit für die menschliche Gesundheit feststellen läßt. Bei der gewerbsmäßigen Zubereitung von Fleisch dürfen Stoffe nicht verwendet werden, die der Ware eine gesundheitsschädliche Beschaffenheit verleihen können oder geeignet sind, ihre gesundheitsschädliche oder minderwertige Beschaffenheit zu verdecken.

Die Herstellung von Stoffen, die als Süßmittel dienen können und eine höhere Süßkraft als raffinierter Roh- und Rübenzucker, aber nicht entsprechenden Nährwert besitzen, untersteht den Bestimmungen des Gesetzes vom 6. Juli 1902. Die Herstellung des künstlichen Süßstoffes ist zurzeit nur einer Sacharinfabrik überlassen, deren Betrieb dauernd amtlich überwacht wird. Die Abgabe des Fabrikates erfolgt nur an Apotheken und gegen amtliche Erlaubnis zu wissenschaftlichen Zwecken, an bestimmte Gewerbetreibende zur Anfertigung von Waren, bei deren Herstellung Zucker nicht zu verwenden ist, an Leiter von Kranken-, Kur- und Pflegeanstalten und an Gast- und Schankwirtschaften in Kurorten für Personen, denen der Genuß von Zucker ärztlich untersagt ist. Das Weingesetz vom 7. April 1909 verbietet, Wein nachzumachen, gestattet Wein aus Erzeugnissen verschiedener Herkunft oder Jahre herzustellen (Verschnitt), verbietet jedoch die Verwendung von Dessertwein zum Verschneiden von weißem Wein anderer Art. Was durch dieses Gesetz oder die Ausführungsbestimmungen für die Herstellung und den Verkauf von Wein, einschließlich Schaumwein, Trinkbranntwein, Kognak, nicht ausdrücklich gestattet wird, ist verboten. Das Gesetz verpflichtet zur eingehenden Buchführung, zur Unterstützung der Kontrollbehörden sind Sachverständige im Hauptamt zu bestellen.

In das Gebiet der Gesundheitspolizei gehört auch die Leichenbestattung. Die obligatorische Leichenschau ist nur in einigen deutschen Staaten eingeführt. Die Polizei hat für eine zweckentsprechende Bestattung Sorge zu tragen, da unbestattete Leichen, auch wenn der Tod nicht infolge einer ansteckenden Krankheit erfolgte, die menschliche Gesundheit gefährden können (Meyer-Dochow[4] § 43). Die Beseitigung von Tierkadavern und Kadaverteilen hat nach den Bestimmungen des RG. vom 17. Juni 1911 zu erfolgen.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 197; Laband, Deutsches Staatsrecht[4] **3**, 256; Fraenkel, Art. Nahrungsmittelpolizei, Handwörterb. d. Staatsw.[3] **6**, 869. — Kommentar zu den Reichsgesetzen von Galli in Stengleins Nebengesetzen[4] **1**, 624.

III. Öffentliche Armenpflege.

§ 9. Die öffentliche Armenpflege hat die Aufgabe, Hilfsbedürftige durch Organe der öffentlichen Verwaltung (Staats- und Kommunalverwaltung) zu unterstützen. Die Unterstützung erfolgt im öffentlichen Interesse. Die öffentliche Armenpflege muß sich auf das Notwendige beschränken, da die Unterstützung aus öffentlichen Mitteln erfolgt. Sie wird ergänzt durch die private Wohltätigkeit, die über das Notwendige in ihren Leistungen hinausgehen kann und drohender Verarmung vorzubeugen in der Lage ist. Man unterscheidet offene Armenpflege in den Wohnungen der Hilfsbedürftigen und geschlossene Armenpflege in Anstalten. Die Armenunterstützung darf nicht so reichlich bemessen werden, daß der Unterstützte sich veranlaßt sieht, länger als notwendig darauf zu verzichten, sich aus eigener Kraft seinen Unterhalt zu verschaffen.

Die soziale Versicherung bedeutet für die öffentliche Armenpflege eine wesentliche Entlastung. Sie verhütet nicht nur von vornherein zahlreiche Unfälle, sondern sorgt auch dafür, daß viele ganz oder teilweise Arbeitsunfähige wieder arbeitsfähig werden und somit der Armenpflege nicht zur Last fallen.

I. Die grundlegenden Normen für die öffentliche Armenpflege im Deutschen Reiche sind enthalten im Reichsgesetz über den Unterstützungswohnsitz in der Fassung der Novelle vom 30. Mai 1908 und den dazu erlassenen Ausführungsgesetzen und Verordnungen der deutschen Einzelstaaten. Die Einführung des UWG. ist in Bayern noch nicht erfolgt, steht aber nahe bevor (vgl. RG. vom 30. Juni 1913, RGBl. S. 495). Bis zum Erlaß eines von den Organen der öffentlichen Armenpflege erstrebten Reichsarmengesetzes ist eine möglichst weitgehende Vereinheitlichung der Landesgesetzgebung erwünscht.

Jeder Deutsche ist nach UWG. § 1 im Falle der Hilfsbedürftigkeit und in bezug auf den Erwerb und Verlust des Unterstützungswohnsitzes wie ein Inländer zu behandeln. Der Unterstützungswohnsitz wird erworben durch einjährigen ununterbrochenen Aufenthalt in einem Ortsarmenverbande nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahre, durch Verehelichung oder durch Abstammung. Der Verlust tritt ein durch Erwerbung eines anderen Unterstützungswohnsitzes oder durch einjährige ununterbrochene Abwesenheit nach zurückgelegtem sechzehnten Lebensjahre (UWG. §§ 9—27). Art und Maß der öffentlichen Unterstützung bestimmt die Landesgesetzgebung (UWG. § 8). Dem Hilfsbedürftigen soll durch die öffentliche Armenpflege der Notbedarf gewährt werden. Man rechnet zum Notbedarf allgemein den unentbehrlichen Lebensunterhalt, wozu selbstverständlich Obdach und Kleidung gehören, die erforderliche Krankenpflege und ein angemessenes Begräbnis. Da nun nach Zeit und Umständen bestimmt wird, was als erforderlich und angemessen anzusehen ist, so ergibt sich schon daraus eine außergewöhnliche Vielgestaltigkeit der Verwaltungspraxis. Namentlich an die Krankenpflege werden heute wesentlich andere Anforderungen gestellt als vor Einführung der Sozialversicherung. In einzelnen Bundesstaaten, nicht in Preußen und Hessen, wohl aber in Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, gehört zu den Aufgaben der öffentlichen Armenpflege die Erziehung, und in Baden außerdem noch die Erwerbsbefähigung der Kinder.

Hilfsbedürftig ist eine Person dann, wenn sie wegen vorübergehender oder dauernder Arbeitsunfähigkeit sich und ihren Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt nicht verschaffen kann. Der Begriff der Hilfsbedürftigkeit ist durch das UWG. nicht bestimmt, läßt sich aber aus § 4 des Gesetzes über die Freizügigkeit vom 1. November 1867 ableiten, wonach eine Gemeinde einen neu Anziehenden dann abweisen kann, wenn er nicht hinreichende Kräfte besitzt, um sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den notdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, und wenn er solchen weder aus eigenem Vermögen bestreiten kann, noch von einem dazu verpflichteten Verwandten erhält. Wer sich also noch durch eine seinen Kräften und Fähigkeiten entsprechende Arbeit Unterhalt erwerben oder noch Vermögen aufwenden kann, ist nicht hilfsbedürftig. Nur die dauernde Hilfsbedürftigkeit berechtigt die Gemeinden zur Abweisung des neu Anziehenden oder zur Ausweisung des Zugezogenen, der seinen Unterstützungswohnsitz noch nicht erworben hat. Vorübergehende Hilfsbedürftigkeit ist dann anzunehmen, wenn sie leicht zu beseitigen ist und voraussichtlich

in absehbarer Zeit nicht wiederkehren wird. Die vorläufige Unterstützungspflicht erstreckt sich nicht nur auf Deutsche, die dem Geltungsgebiet des UWG. angehören, sondern auch auf Ausländer. Als mittelbar hilfsbedürftig ist ein Familienhaupt dann anzusehen, wenn ein hilfsbedürftiges Familienmitglied unterstützt werden mußte. Die mittelbare Hilfsbedürftigkeit ist nur für die Bestimmung des endgültig verpflichteten Armenverbandes von Bedeutung; das betreffende Familienhaupt gilt aber dann als unterstützt.

Da nach § 61 UWG. Rechte und Verbindlichkeiten nur zwischen den verpflichteten Verbänden begründet werden, hat der einzelne kein Recht auf Armenunterstützung (Fleiner[2] S. 158: Der einzelne besitzt gegen die öffentliche Verwaltung lediglich den allgemeinen Anspruch, daß das Gesetz vollzogen werde). Der Hilfsbedürftige kann den Rechtsweg nicht beschreiten, er kann seinen Anspruch nur durch Beschwerde bei den Verwaltungsbehörden geltend machen.

Das RG., betr. die Einwirkung von Armenunterstützung auf öffentliche Rechte, vom 15. März 1909 (RGBl. S. 319), bestimmt, daß, soweit in Reichsgesetzen der Verlust öffentlicher Rechte von dem Bezug einer Armenunterstützung abhängig gemacht wird, als Armenunterstützung nicht anzusehen sind: 1. die Krankenunterstützung; 2. die einem Angehörigen wegen körperlicher oder geistiger Gebrechen gewährte Anstaltspflege; 3. Unterstützungen zum Zwecke der Jugendfürsorge, der Erziehung oder der Ausbildung für einen Beruf; 4. sonstige Unterstützungen, wenn sie in der Form vereinzelter Leistungen zur Hebung einer augenblicklichen Notlage gewährt sind; 5. Unterstützungen, die erstattet sind.

II. Die Organe der öffentlichen Armenpflege sind die Ortsarmenverbände und die Landarmenverbände. Ortsarmenverbände sind die Gemeinden und Gutsbezirke. Mehrere Gemeinden und mehrere Gutsbezirke, auch Gemeinden und Gutsbezirke können sich zu Gesamtarmenverbänden zusammenschließen oder zwangsweise zu solchen zusammengeschlossen werden, die anderen Armenverbänden gegenüber als Einheit anzusehen sind. Die Organe der Ortsarmenverbände sind die zuständigen Organe der Kommunalverwaltung unter Hinzuziehung geeigneter Hilfskräfte. Landarmenverbände sind entweder die Staaten selbst oder besonders abgegrenzte Verbände, die sich ihrem Umfang nach meistens mit dem der Provinzen oder Kreise decken. In der Verfolgung ihrer Rechte stehen die Orts- und Landarmenverbände einander gleich. Die Armenverwaltung gehört zu den Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, die Aufsicht erfolgt durch die Kommunalaufsichtsbehörden; sie ist dementsprechend im Deutschen Reiche nicht einheitlich geregelt. Die Kosten der Armenverwaltung werden, soweit nicht besondere Stiftungen bestehen oder bestimmte Abgaben den Armenkassen überwiesen werden, aus dem Ertrage der allgemeinen Abgaben bestritten. Die Rückerstattung der für einen Hilfsbedürftigen gemachten Aufwendungen kann gegenüber unterhaltungspflichtigen Verwandten, namentlich aber gegenüber Krankenkassen und Invalidenversicherungsanstalten geltend gemacht werden. Einzelne Staaten verlangen auch eine Rückerstattung durch den Hilfsbedürftigen selbst, nachdem sich seine wirtschaftliche Lage hinreichend gebessert hat. In einigen Staaten können Personen, die aus öffentlichen Mitteln unterstützt werden, zwangsweise in einer geeigneten Anstalt untergebracht werden, wo sie (vgl. preuß. AG. z. UWG. § 1 a) für Rechnung des Armenverbandes die ihnen zugewiesenen Arbeiten nach dem Maße ihrer Kräfte zu verrichten haben. Aus dem Arbeitsverdienst sind zunächst die Kosten der Unterbringung zu decken, aus dem Überschuß ist die Unterstützung zu bestreiten, die den Angehörigen des Untergebrachten gewährt wird; der verbleibende Rest ist bei der Entlassung auszuhändigen.

In erster Linie ist der Ortsarmenverband unterstützungspflichtig. Die Landarmenverbände haben die endgültige Armenlast für die Landarmen zu tragen, für die kein Ortsarmenverband verpflichtet ist. Ausländer und Personen, die aus dem Auslande übernommen werden müssen, sind durch die Bundesstaaten zu unterstützen. Die meisten Staaten haben diese Verpflichtung auf die Armenverbände übertragen. Die Landesgesetze bestimmen, wie weit die Landarmenverbände nicht leistungsfähigen Ortsarmenverbänden Zuschüsse zu gewähren, und wie weit sie ihnen die Sorge für Geisteskranke, Sieche, Taubstumme usw. abzunehmen haben.

Jeder Hilfsbedürftige wird vorläufig durch den Ortsarmenverband unterstützt, in dessen Bezirk die Hilfsbedürftigkeit eingetreten ist. Hatte der Hilfsbedürftige dort seinen Unterstützungswohnsitz nicht, so erfolgt Rückerstattung der Kosten durch den Ortsarmenverband des Unter-

stützungswohnsitzes oder durch den Landarmenverband. Ist die Hilfsbedürftigkeit eine dauernde, so hat der vorläufig unterstützende Armenverband den Anspruch auf Übernahme des Hilfsbedürftigen durch den endgültig verpflichteten Armenverband oder, wenn es angemessener erscheint, von einer Überführung abzusehen, auf Erstattung der ihm entstehenden Kosten. Wenn Personen, die an einem Orte mindestens eine Woche hindurch gegen Lohn oder Gehalt in demselben Dienstverhältnis gestanden haben, während der Fortdauer dieses Dienst- oder Arbeitsverhältnisses oder innerhalb einer Woche nach seiner Beendigung erkranken, so hat der Ortsarmenverband des Dienst- oder Arbeitsortes die Kosten der erforderlichen Kur und Verpflegung für die ersten sechsundzwanzig Wochen nach dem Beginn der Krankheit endgültig zu tragen oder zu erstatten.

Streitigkeiten über die öffentliche Unterstützung zwischen Armenverbänden werden nach Landesrecht durch die Verwaltungsbehörden oder Verwaltungsgerichte entschieden. Streitigkeiten zwischen Armenverbänden verschiedener Staaten (interterritoriale Sachen) werden in letzter Instanz durch das Bundesamt für das Heimatwesen entschieden (UWG. §§ 38—52). Nur soweit die Organisation oder örtliche Abgrenzung der einzelnen Armenverbände Gegenstand des Streites ist, bewendet es endgültig bei der Entscheidung der höchsten landesgesetzlichen Instanz. Die Einzelstaaten können bestimmen, daß die Entscheidung über Streitigkeiten zwischen Armenverbänden desselben Staates in letzter Instanz dem Bundesamte übertragen wird. Dies ist unter anderem in Preußen und Hessen geschehen.

Literatur: Meyer-Dochow[4] S. 116; Laband[5] 1, 187; Krech, Art. Armengesetzgebung in Deutschland, Handw. d. Staatsw.[3] 2, 30; Münsterberg, Armenwesen, Wörterbuch d. Staats- und Verwaltungsr.[2] 1, 189. — Kommentar zum Gesetz über den Unterstützungswohnsitz (UWG.): Eger[6] 1909; Krech[8] 1913; — Wohlers-Krech[13] 1913. — Entscheidungen des Bundesamts für das Heimatwesen, herausgegeben von Baath, früher von Krech, z. B. 46 Bände; Brunn, Die Rechtsprechung des Bundesamts für Heimatwesen, 1908.

IV. Unterrichtsverwaltung.

§ 10. Die Unterrichtsverwaltung trägt die Sorge für eine zweckentsprechende Ausgestaltung und Durchführung des gesamten Unterrichts. Jedes Kind hat, soweit es seine Gesundheit erlaubt, ein Mindestmaß von Kenntnissen zu erwerben. In ihnen muß es unterrichtet werden (Unterrichtszwang). Die Möglichkeit, ein Kind diese grundlegenden Kenntnisse im schulpflichtigen Alter erwerben zu lassen, bietet sich in und außerhalb der Volksschule. Der Zwang, ein Kind eine öffentliche Volksschule besuchen zu lassen (Schulzwang), tritt erst dann ein, wenn von anderen, mindestens gleichwertigen Unterrichtsmöglichkeiten innerhalb oder außerhalb des Hauses kein Gebrauch gemacht wird. Der Schulbesuch kann dann mit allen der Verwaltung zu Gebote stehenden Mitteln erzwungen werden. Vom privaten Unterricht wird, wenn er den Besuch einer Volksschule ersetzen soll, verlangt, daß mindestens das gelehrt wird, was die öffentliche Volksschule bieten will. Aufgabe des Staates ist es deshalb, für das Vorhandensein einer hinreichenden Anzahl von Volksschulen zu sorgen und den Privatunterricht zu beaufsichtigen, damit seine Leistungen hinter denen der Volksschule nicht zurückbleiben. Private Anstalten, deren Unterricht vom Besuche der Volksschule befreien soll, bedürfen der Genehmigung, die zurückgenommen werden kann, wenn die Anordnungen der Aufsichtsbehörde nicht befolgt werden. Der Staat bestimmt, welche Anforderungen an den Unternehmer und die Lehrkräfte zu stellen sind. Der private Einzelunterricht kann von einer Genehmigung oder Anzeige abhängig gemacht werden. Besonderen Bestimmungen unterliegt der Unterricht der Religionsgesellschaften. Die gewerbsmäßige Erteilung von Tanz-, Turn- und Schwimmunterricht kann (GewO. § 35) ungeeigneten Personen untersagt werden.

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht[4] S. 203; Loening, Deutsches Verwaltungsrecht S. 733; Lexis, Das Unterrichtswesen des Deutschen Reiches 4 Bde. 1904; Petersilie, Das öffentliche Unterrichtswesen im Deutschen Reiche. 1897. — Das Unterrichtswesen entbehrt im Deutschen Reiche der Einheitlichkeit, es konnte hier auf beschränktem Raume nur versucht werden, das den verschiedenen Systemen der Einzelstaaten Gemeinsame zu erwähnen.

§ 11. Die Volksschule hat dafür zu sorgen, daß die heranwachsende Jugend die für das bürgerliche Leben notwendigen Kenntnisse und neben körperlicher Entwicklung die Grundlage einer religiös-sittlichen Bildung erwirbt. Die Schulpflicht erstreckt sich auf sieben bis acht Jahre, beginnend mit dem sechsten Lebensjahre. Unterrichtsgegenstände sind Religion, Lesen, Schreiben, Rechnen, Geschichte, Geographie, Naturkunde, Zeichnen, Gesang, Turnen und Handarbeiten. Der Unterricht ist Ganz- oder Halbtagsunterricht, wobei ein Lehrer täglich entweder eine oder zwei Klassen hintereinander zu unterrichten hat. Die Vorbildung der Lehrer erfolgt auf Präparandenanstalten, die auf den in der Volksschule erworbenen Kenntnissen aufbauen, und daran anschließend in Lehrerseminaren. Die Lehrerinnen werden auf Lehrerinnenseminaren ausgebildet. Man unterscheidet konfessionelle Volksschulen, in denen die Lernenden von Lehrern der gleichen Konfession unterrichtet werden, und Simultanschulen. Die konfessionelle Volksschule darf aber den Schulpflichtigen anderer Konfessionen nicht verschlossen werden, wenn für sie nicht in anderer Weise durch öffentliche Volksschulen hinreichend gesorgt ist. Der Religionsunterricht kann auch durch Geistliche erteilt werden. Dissidentenkinder haben an dem Religionsunterricht der von ihnen besuchten Schule teilzunehmen.

Träger der Schullasten sind die Gemeinden, die entweder einen eigenen Schulverband bilden oder zu Gesamtschulverbänden zusammengeschlossen werden können. Die Schullasten sind Gemeindelasten, die der Staat den Gemeinden zu seiner Entlastung übertragen hat. Die Schulaufsicht übt der Staat aus, und zwar besteht die Tätigkeit des Staates in einer Aufsicht über die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten durch die Gemeinden und in einer Verwaltung der inneren Angelegenheiten. Der Schulverband sorgt für die ordnungsmäßige Errichtung und Instandhaltung des Schulgebäudes, beschafft die erforderlichen und verwaltet die vorhandenen Mittel und bestellt die notwendigen Organe, z. B. die Schuldeputationen und Stadtschulräte, denen auch Aufsichtsbefugnisse übertragen werden können, die sie nach staatlicher Anordnung auszuüben haben. Die Anstellung der Lehrkräfte bedarf der Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde. Der Staat gewährt den Schulverbänden Zuschüsse zu den aus der Besoldung und der Alters-, Witwen- und Waisenversorgung der Lehrkräfte entstehenden Kosten. Unvermögenden Gemeinden können weitergehende Beihilfen geleistet werden. Den gesamten inneren Betrieb bestimmt der Staat, er regelt die Benutzung des Schulgebäudes, den Schulbesuch, die Schulzucht, den Gang des Unterrichts, die Lehrmethode, und was damit im Zusammenhang steht. Die Orts- und Kreis- oder Bezirksschulinspektoren ernennt der Staat. Beide Ämter können in einigen Staaten durch Geistliche im Nebenamte ausgeübt werden. Sie unterstehen den Landesverwaltungsbehörden; oberste Instanz ist das Ministerium. Die Schulverwaltung der Gemeinden erfolgt durch die Gemeindeorgane, denen eine Schuldeputation oder ein Schulvorstand zur Seite tritt. Die Gesamtschulverbände wählen einen Verbandsvorsteher und einen Schulvorstand. Größere Gemeinden stellen Stadtschulräte oder Stadtschulinspektoren an. Wie weit diesen Organen Aufsichtsbefugnisse einzuräumen sind, entscheidet die staatliche Aufsichtsbehörde.

§ 12. An die Volksschulen schließen sich die Mittelschulen, auch Bürgerschulen oder gehobene Schulen genannt, an. Sie können errichtet werden, wenn für die Volksschulen hinreichend gesorgt ist. Die Mittelschulen erweitern den Lehrplan der Volksschule insbesondere durch Unterricht in den Sprachen und den Grundlagen der Naturwissenschaften teilweise so weit, daß sie für die mittleren Klassen der höheren Schulen vorbereiten. Vielfach werden sie den Volksschulen zugezählt. Dasselbe gilt von den Fortbildungsschulen, die entweder nur den Lehrstoff der Volksschule zu befestigen und in das bürgerliche Leben einzuführen haben (allgemeine Fortbildungsschulen) oder außerdem noch die Vorbereitung für einen bestimmten Beruf bezwecken (berufliche Fortbildungsschulen). Das Fortbildungsschulwesen kann durch Gesetz oder durch Ortsstatut geregelt, die Schulpflicht bis zum vollendeten 18. Lebensjahre ausgedehnt werden. Der weitergehenden Vorbereitung für einen bestimmten Beruf dienen die Fachschulen (mittlere Fachschulen ohne Hochschulcharakter), z. B. die Baugewerkschulen, Fachschulen für Holzarbeiter und Elektrotechniker, Kunstgewerbeschulen, Handelsschulen, Landwirtschaftsschulen. Zu den mittleren Fachschulen gehören auch die Bildungsanstalten für Lehrer und Lehrerinnen. Sie können aber auch den höheren Schulen zugezählt werden.

Die höheren Lehranstalten dienen der wissenschaftlichen Weiterbildung und der Vorbereitung auf das Hochschulstudium. Höhere Lehranstalten für Knaben sind: Gymnasien, Realgymnasien, Oberrealschulen (Vollanstalten) und Progymnasien, Realprogymnasien und Realschulen. Ihnen können auch Vorschulen angegliedert sein. Dazu kommen mit gemeinsamem Unterbau bis zu den mittleren Klassen die Reformschulen. Nach preußischem Vorbild (Erl. v. 26. Nov. 1900) sollen diese Anstalten als gleichwertig gelten. Im allgemeinen berechtigt auch das Abgangszeugnis der Vollanstalten in gleicher Weise zum gesamten Hochschulstudium; die fehlenden Kenntnisse namentlich in den alten Sprachen, können, soweit sie z. B. für das Studium der Theologie und Rechtswissenschaft verlangt werden, nachträglich erworben werden. Die Errichtung höherer Schulen kann durch die Gemeinden mit staatlicher Genehmigung erfolgen, die Anstellung der Direktoren und Lehrkräfte durch die Gemeinden bedarf der Bestätigung. Die höheren Mädchenschulen entsprechen ungefähr den Realschulen, die Frauenschulen (Lyzeen) sollen eine weitergehende Frauenbildung gewähren und für den Lehrberuf vorbereiten; die Studienanstalten bereiten, wie die höheren Knabenschulen, für das Hochschulstudium vor.

Die Hochschulen dienen der freien Lehre und Forschung und geben den Studierenden Gelegenheit, sich in ihrem Fache so weit auszubilden, daß sie den namentlich durch den Staat an sie zu stellenden Forderungen genügen können. Außerdem ist ihnen an den meisten Hochschulen, insbesondere an den Universitäten, hinreichend Gelegenheit gegeben, sich eine weitgehende allgemeine Bildung zu erwerben.

Die Organisation der Universitäten, die entweder Korporationen oder Anstalten sind (vgl. Meyer-Dochow[4] S. 220), ist in den deutschen Einzelstaaten in den Grundlagen die gleiche. Ihre Errichtung erfolgte durch den Landesherrn. Sie unterstehen den für das Unterrichtswesen zuständigen Ministerien. Der Verkehr zwischen Ministerium und Universität erfolgt in Preußen, Sachsen und Elsaß-Lothringen durch einen Kurator, in Württemberg und Hessen durch den Kanzler. Der Lehrkörper setzt sich zusammen aus Professoren, Privatdozenten und Lektoren. Die etatmäßigen Professoren, die der Staat auf Vorschlag der Fakultäten ernennt, und Lektoren sind Beamte. Die Privatdozenten und nicht etatmäßigen außerordentlichen Professoren haben nur das Recht, Vorlesungen zu halten. Dieses Recht, das sie sich durch ihre Habilitation erwerben, kann ihnen im Disziplinarwege entzogen werden. Die Studierenden werden durch die Immatrikulation Mitglieder der Universität und unterstehen ihrer Disziplin bis zu ihrer Exmatrikulation oder Entlassung. Die Universitäten gliedern sich in Fakultäten. Die ordentlichen Professoren bilden die Fakultäten im engeren Sinne. Sie haben Sitz und Stimme im Senat. Der Senat besteht entweder aus allen ordentlichen Professoren (großer Senat), oder es wird ein Verwaltungsausschuß (engerer Senat) gebildet. An der Spitze des Senats steht der Rektor (Prorektor), der die laufenden Geschäfte führt und die Universität nach außen vertritt. Seine Wahl erfolgt jährlich durch die ordentlichen Professoren aus ihrer Mitte und bedarf der Bestätigung durch den Landesherrn. An einigen Universitäten können auch die nicht ordentlichen Professoren an der Wahl zum Rektor teilnehmen und zur Erledigung von Verwaltungsangelegenheiten herangezogen werden.

Die übrigen Hochschulen, namentlich die technischen Hochschulen, sind den Universitäten nachgebildet. Sie bieten das, was die mittleren Fachschulen nicht bieten können, und stellen dementsprechend höhere Anforderungen an ihre Lehrkräfte und an die Studierenden.

V. Baupolizei.

§ 13. Die Baupolizei beschränkt die Freiheit, zu bauen, wie es dem Bauberechtigten beliebt; sie bezweckt, im öffentlichen Interesse Störungen vorzubeugen oder zu beseitigen, die aus unzweckmäßiger Bautätigkeit entstehen. Die Bauten müssen in einem Zustand errichtet und erhalten werden, der Gefahren für Leben und Gesundheit ausschließt; bestehende oder neu zu errichtende Bauten sind vor Beeinträchtigungen zu schützen, die daraus entstehen können, daß unzweckmäßige oder verunstaltende Bauten errichtet oder in einer den Anlieger oder die Allgemeinheit schädigenden Weise verwertet werden. Ungeeigneten Personen wird im öffent-

lichen Interesse das Bauen nicht gestattet. Die Baupolizei, die in den Händen der Ortspolizei und der ihr übergeordneten Landesverwaltungsbehörden liegt, ist ein Zweig der Verwaltungspolizei, nicht der Sicherheitspolizei. Ob eine polizeiliche Anordnung, die sich auf Bauten (Neubauten, Umbauten und Ausbauten) bezieht, baupolizeilicher Natur ist, kann nur von Fall zu Fall entschieden werden (vgl. Meyer-Dochow [4] § 88 [3]). Die baupolizeilichen Vorschriften sind, im Gegensatz zu den privatrechtlichen des Nachbarrechts, mit denen sie sich berühren, öffentlich-rechtlicher Natur. Die Baupolizei berührt namentlich das Gebiet der Sicherheits-, Gesundheits-, Gewerbe- und Straßenpolizei.

Der Betrieb des Gewerbes als Bauunternehmer, Bauleiter oder einzelner Zweige des Baugewerbes ist zu untersagen, wenn Tatsachen vorliegen, welche die Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden in bezug auf dieses Gewerbe dartun. Die Ausführung und Leitung von Bauten, zu deren sachgemäßer Ausführung nach dem Ermessen der unteren Verwaltungsbehörde ein hoher Grad praktischer Erfahrung oder technischer Vorbildung erforderlich ist, kann Personen, die dafür ungeeignet erscheinen, untersagt werden. Die Staaten gewähren die Möglichkeit, Prüfungen verschiedener Grade abzulegen, und lassen ihre eigenen Bauten nur durch geprüfte Personen ausführen (GewO. §§ 35, 35 a, 53 a, 54).

Wer die Herstellung eines Neubaues unternimmt und entweder Baugewerbetreibender ist oder sich für den Neubau Baugeld zur Bestreitung der Kosten gewähren läßt, ist verpflichtet, ein Baubuch zu führen. (Das Baubuch ist zu unterscheiden von dem öffentlichen Baulastenbuch der Gemeinden, in das baupolizeiliche Verpflichtungen des Grundstückseigentümers eingetragen werden. Vgl. Fleiner § 10 [38]). Aus dem Baubuch muß zu ersehen sein, ob und wie das Baugeld bestimmungsgemäß für die an der Herstellung des Baues durch Werk-, Dienst- oder Lieferungsvertrag beteiligten Personen verwendet worden ist. Der Bauleiter ist verpflichtet, an leicht sichtbarer Stelle einen Anschlag anzubringen, aus dem zu ersehen ist, wer der Unternehmer des Neubaues ist (RG. zur Sicherung der Bauforderungen vom 1. Juni 1909).

Um Leben und Gesundheit der Bauarbeiter zu schützen, sind neben den für gewerbliche Arbeiter allgemein geltenden Bestimmungen der Gewerbegesetzgebung besondere Schutzvorschriften erlassen, deren Durchführung durch besondere Aufsichtsbeamte der Berufsgenossenschaften und durch die Baupolizei überwacht wird. Diese Vorschriften sollen Unfällen vorbeugen, indem sie Anordnungen geben über das Verhalten der Arbeiter während der Arbeitszeit; sie schreiben unter anderem das Errichten von Schutzhütten und Aborten vor, daß für Trinkwasser gesorgt wird, die Entwicklung von Staub nach Möglichkeit vermieden und in Rohbauten den Arbeitenden Schutz gegen die Witterung gewährt wird.

Die Quellen des Baupolizeirechts sind da, wo es wie in Preußen an einer einheitlichen Regelung fehlt, vorwiegend die auf Grund allgemeiner Landesgesetze erlassenen Polizeiverordnungen. In den meisten anderen Einzelstaaten wurden durch allgemeine Baugesetze oder Landesbauordnungen einheitliche Grundlagen geschaffen, die durch örtliche Bauordnungen (Ortsstatute, Ortsgesetze) den lokalen Verhältnissen angepaßt werden können. (Eine Übersicht über die Quellen des Baupolizeirechts findet sich bei Loening, H. d. St. [3] 2 716; Meyer-Dochow [4] § 88 [6].)

Literatur: Meyer-Dochow, Deutsches Verwaltungsrecht [4] § 88; Art. Baupolizei im Handwörterbuch d. Staatswissenschaften (zit. H. d. St.) [3] 2. 712 von Loening; Art. Bauwesen im Wörterbuch d. deutschen Staats- und Verwaltungsrechts [2] 1, 308—351 von Münchgesang u. a.; Baltz, Preuß. Baupolizeirecht [4] 1910.

§ 14. Wer bauen will, bedarf der Genehmigung (Bauerlaubnis, Baukonsens). Er hat der Behörde ein Baugesuch einzureichen, dem die zur Beurteilung des beabsichtigten Baues notwendigen Bauvorlagen beizufügen sind. Staatliche Bauten bedürfen in der Regel keiner Genehmigung. Die Bauvorlagen müssen Angaben über die Lage des Grundstückes, Art und Umfang des Baues, die zu verwendenden Materialien, die Ausgestaltung der Fassade u. dgl. enthalten. Hat die Prüfung des Gesuches ergeben, daß es den geltenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen entspricht, so wird es genehmigt und in der Regel ein Bauschein ausgestellt. Ohne Genehmigung oder mit eigenmächtiger Abweichung von dem genehmigten Bauplan (RStrGB. § 367 Ziff. 15) darf nicht gebaut werden. (Es handelt sich hier um ein Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt [im Sinne von Otto Mayer 1 289; ebenso

Fleiner[2] S. 355; Meyer-Dochow[4] § 88 [13]], das erfolgt auf Grund eines Gesetzes oder einer Verordnung, um der Möglichkeit von Polizeiwidrigkeiten vorzubeugen). Die Behörde kann, soweit sie dazu ausdrücklich ermächtigt ist, nach freiem Ermessen Ausnahmen gestatten, sie kann, um die Genehmigung nicht versagen zu müssen, Baubedingungen stellen, die bei der Bauausführung zu erfüllen sind, und kann auch („in Fällen, in denen eine undurchbrochene Anwendung baupolizeilicher Vorschriften zu Härten führen würde", Fleiner[2] S. 124) von der Erfüllung einzelner Bestimmungen dispensieren. Ein Rechtsanspruch auf die Erteilung des Baudispenses besteht nicht. Für die Errichtung gewerblicher Betriebe, die Anlegung von Dampfkesseln, die Einrichtung von Krankenanstalten, Gast- und Schankwirtschaften usw. gelten die Bestimmungen der Gewerbeordnung. In der Umgebung von Festungen unterliegt das Grundeigentum besonderen Beschränkungen (Rayonbeschränkungen nach dem RG. vom 21. Dez. 1871). Neue und Abänderungen vorhandener Anlagen werden, soweit sie in den einzelnen Rayons überhaupt zulässig sind, nur mit Zustimmung der zuständigen Militärbehörden genehmigt. Bauten in der Nähe von Wäldern, Bergwerken, Eisenbahnen usw. können Ausnahmebestimmungen unterworfen werden.

Die Baupolizei genehmigt nicht nur den Bau, sie überwacht auch seine Durchführung. Wenn Teilabnahmen nach bestimmten Bauabschnitten vorgeschrieben sind, so kann die Fortsetzung des Baues erst dann erfolgen, wenn etwa gerügte Mängel beseitigt sind. Die Gebrauchsabnahme erfolgt, wenn allen polizeilichen Anforderungen genügt ist. Für die Tätigkeit der Behörden können Gebühren erhoben werden.

§ 15. Das Verhältnis der Bauten zur Straße und zu den Nachbargrundstücken wird zunächst durch die Straßenfluchtlinie und die Baufluchtlinie bestimmt. Ansiedelungen außerhalb der Ortschaften unterliegen besonderen Bedingungen.

Die Straßenfluchtlinie, die vor Anlegung, Fortführung oder Änderung einer Straße festgelegt wird, begrenzt den Raum, der für die Straße freibleiben soll. Sie ist bei allen baupolizeilichen Anordnungen zu berücksichtigen. Die Baufluchtlinie bezeichnet die Grenze, über die nicht hinausgebaut werden darf, oder bis an die herangebaut werden muß. Sie kann sich mit der Straßenfluchtlinie decken. Wird sie hinter die Straßenfluchtlinie gelegt, so kann bestimmt werden, daß bei bebauten Grundstücken der Raum zwischen beiden Linien als Vorgartenland gegen die Straße abgeschlossen und gartenmäßig hergerichtet wird. Die Bürgersteige, die gegen den Fahrdamm abgegrenzt werden, gehören zur Straße. Zu den Kosten ihrer Herstellung können die Anlieger, die einen Vorteil von der Straße haben, herangezogen werden.

Die Bebauungsmöglichkeiten der Grundstücke, die Straßenbau- und Straßenfluchtlinie gelassen haben, werden durch die Bauordnungen und Bebauungspläne der Gemeinde noch weiter eingeschränkt.

Leitung und Ausführung der Bauten hat unter Berücksichtigung der allgemein anerkannten Regeln der Baukunst (RStrGB. § 330) auf sicherem Untergrund und aus zulässigen Materialien zu erfolgen, damit die Gefahr des Einsturzes vermieden wird. Bauten, die durch mangelhafte Beschaffenheit die Verkehrssicherheit stören, müssen ausgebessert oder beseitigt werden. Es darf nicht zu hoch und nicht zu dicht gebaut werden, damit Luft und Licht nicht ausgeschlossen werden. Die Wohn- und Arbeitsräume dürfen nicht zu klein und müssen trocken und mit hinreichenden Fenstern versehen sein. Zur Förderung der Gesundheit ist für einwandfreies Trinkwasser und eine zweckentsprechende Beseitigung der Abwässer und Abfälle zu sorgen; die Gruben müssen so angelegt sein, daß schädliche Ausdünstungen vermieden werden. Aufgabe der Wohnungsinspektion ist es, für Abstellung etwaiger Mängel Sorge zu tragen. Um den Ausbruch oder die Verbreitung von Feuer zu verhüten, sind bei der Errichtung von Brandmauern, Feuerstätten und Schornsteinen feuersichere Materialien zu verwenden. Der Zugang zum Gebäude und die Treppen müssen so angelegt sein, daß sie die Löscharbeiten nicht erschweren.

Der Bebauungsplan gestattet entweder ein Heranbauen an das Nachbargrundstück (geschlossene Bauweise), oder er verlangt, daß ein Abstand gewahrt wird (offene Bauweise). Dementsprechend werden an die Größe des Hofraumes und den Abstand der Hinterhäuser ver-

schiedene Anforderungen gestellt. Bei landhausmäßiger Bauweise dürfen meistens nur zwei Stockwerke ausgebaut und Hinterhäuser überhaupt nicht errichtet werden. In den Villenvierteln ist die Errichtung ruhestörender Betriebe nicht zulässig.

Um den Gemeinden die Ausgestaltung oder Abänderung ihrer Bebauungspläne im geeigneten Augenblicke und unter möglichst günstigen Bedingungen zu ermöglichen, kann (z. B. in Sachsen und Württemberg) über ein für die Bebauung in Aussicht genommenes Gelände die Bausperre verhängt werden. Dies bewirkt, daß für die Dauer der Bausperre Neubauten und Bauänderungen, die geeignet wären, die Durchführung des Bebauungsplanes zu erschweren, untersagt werden können. Ein weiteres Mittel, die bauliche Entwicklung der Gemeinden zu fördern, ist die Umlegung der Grundstücke, die (z. B. in Sachsen und Baden, in Preußen [Lex Adickes] zunächst nur in den Städten Frankfurt, Posen, Köln und Wiesbaden) eine zweckmäßige Gestaltung des Baugeländes ermöglicht.

Zu den Aufgaben der Baupolizei gehört auch die Berücksichtigung ästhetischer Gesichtspunkte. Unterstützt durch Sachverständige, kann sie der Verunstaltung von Straßen, Plätzen und landschaftlich hervorragenden Gegenden vorbeugen und zur Erhaltung charakteristischer Orts- und Landschaftsbilder beitragen. Nach Möglichkeit hat sie die Heimatpflege und den Denkmalschutz zu unterstützen.

Sachregister.

A.

Abdankung 132.
Abdikation 132.
Abgaben 183.
— (öffentliche) 426.
Abgabenrecht 425 ff.
Absetzung 133.
Abteilungen der Regierung 233.
Adel (hoher) 91.
— (niederer) 91.
Administrativjustiz 210.
Adressen (Landtage) 144.
— (an Reichstag) 108.
Alter (Gewerbebetrieb) 328.
Altersrente 491, 495.
Amendierungsrecht 140, 156.
Amt 215, 235, 236, 238.
Amtmann 220, 235.
Amtsausschuß 235.
Amtsbezirk 122, 217, 235.
Amtsgewalt 215.
Amtshauptmann 236.
Amtshauptmannschaften 236.
Amtskammer 221.
Amtskörperschaften 238, 252.
Amtsverbände 250.
Amtsversammlung 250, 252, 253.
Amtsvorstand 253.
Amtsvorsteher 229, 235.
— (kommissarischer) 235.
Anfechtung der Aussprüche der Zoll- und Steuerbehörde 439.
Anfechtungsklage 296.
Anfragen 145.
Angestelltenversicherung (Versicherte) 500 f.
— (Träger der Versicherung) 501 f.
— (Leistungen) 502 f.
— (Aufbringung der Mittel) 505 ff.
— (Verfahren bei Rechtsverwirklichung) 507 f.
Angestelltenversicherung, Verhältnis zur (Arbeiterversicherung) 511 f.
— (zu anderen Ansprüchen) 512 f.
Ansiedelungen außerhalb der Ortschaften 539.
Anspruch auf Rechtsschutz 89.
Anstalten (öffentliche) 281.
— (öffentlich-rechtliche als Träger von Selbstverwaltung) 202.
Anstaltsdisziplin 282.
Anstaltsgewalt 282.
Anstaltsordnungen 163, 283.
Anstaltspolizei 282.
Anstellung 149.
— des Beamten 148.
— öffentliche (von Gewerbetreibenden) 334.
Anträge 264.
Anwaltszwang 304.
Anweisungen auf Dienst- oder Arbeitslohn 352.
Anzeigepflicht (der Gewerbetreibenden) 338.
— (Seuchen) 531.
Apanagen 137.
Apotheken (freie) 475.
Apotheker 332, 343.
Approbationen 331.
Aquivalenztheorie 429.
Arbeit (verwaltende) 323.
— (gestaltende) 323.
— (pflegende oder erhaltende) 323.
Arbeiter (jugendliche) 345.
Arbeiterinnen 345.
Arbeiterkolonisten (Gewerbebetrieb) 330.
Arbeiterschutz (Geschichte) 349 f.
Arbeiterschutzgesetzgebung 463.
Arbeiterversicherung 463.
— (ihre Wirkungen) 461 Anmerkung 3.
Arbeitsbuch 346.
Arbeitslohn 350 ff.
Arbeitsordnung 346.
Arbeitsrecht (Begriff) 319.
Arbeitsvertrag 319, 342 ff.
— (Abschluß) 346 f.
— (Form) 346 f.
— (Aufgaben des Rechts) 320 f.
— (Auflösung) 352 f.
— (gewerblicher) 345 ff.
Arbeitszeit 347 ff.
Arbeitszettel 352.
Arealhaussteuer 448.
Armeebefehl 178.
Armeeverordnung 179.
Armenpflege (öffentliche) 533 ff.
Arzt 332.
Arztwahl (freie) 475.
Arztzwang 475.
Assessoren (unbesoldete) 216.
Aufenthaltsbeschränkung 522.
Aufenthaltsverweigerung 522.
Aufnahme 85.
— (einer Anleihe) 185.
Aufrechnung gegen Lohnforderung 351.
— von Ansprüchen (aus Unfallversicherung) 486.
— (aus Angestelltenversicherung) 505.
Aufsicht (des Deutschen Reiches über die Einzelstaaten) 72 ff.
Aufsichtsrechte 218.
Aufzüge auf öffentlichen Straßen und Plätzen 525.
Augustbündnis 55.
Auktionatoren 334.
Ausfertigung der Gesetzesurkunde 157.
— des Gesetzes 158.
Ausführungsverordnungen 165.
Ausgabenbewilligungsrecht 189.
Ausgabenverweigerungsrecht 187, 189.
Auskunftserteilung über Vermögensverhältnisse oder persönliche Angelegenheiten 333.
Ausländer 82.
— (Gewerbebetrieb) 328.
Auslieferung 522.
Ausreihung 286.
Ausschuß der Verkehrsinteressenten 391.
Ausschuß (vereinigter ständischer) 45.
Ausschluß vom Arbeitsnachweis 355.
Ausschüsse des Bundesrates 100.
Aussperrung 322, 341 f., 355.
Aussteuern 137.
auswärtige Angelegenheiten 170 ff.
Ausweisung 522.
Authentizität des Gesetzes 166.
Autonomie (der Gemeinden) 249.
— (parlamentarische) 144.

B.

Badeanstalten 333.
Bahneinheiten 387.
Bannrecht 327.
Bargeld (Herstellung) 336.
Baubedingungen 539.
Baubuch 538.
Baudispens 539.
Bauerlaubnis 538.
Bauermeister 240.
Bauerrichter 240.
Baufluchtlinien 371, 539.
Bahnkantinen (Konzession) 333.
Baukolonnenführer 330.
Baukonsens 538.
Baukrankenkassen 472 Anm. 4.
Baulastenbuch 538.
Bauleiter 333.
Bauordnungen 539.
Baupolizei 537.
Bauunternehmer 333.
Bauweise (geschlossene) 539.
— (offene) 539.
Beamte (Anstellung) 148.
— (Begriff) 148.
— (Pflichten) 150 f.
— (Rechte) 151 f.
— (Gewerbebetrieb) 330.
— (des höheren Kommunalverbandes) 254.
Beamtenernennung 260.
Beamtenverhältnis (Wesen) 147.
— (Begründung und Beendigung) 149 f.
Bebauungspläne der Gemeinde 539.
Beeidigung (von Gewerbetreibenden) 334.
Befahrungsabgaben 414.
Befähigungszeugnis (Seesteuerleute, Maschinisten, Lotsen) 332.
Befehle 264.
Beförderung von Expreßgut 394.
— von Gütern 394.
— von lebenden Tieren auf der Eisenbahn 394.
— von Leichen auf der Eisenbahn 394.
— von Reisegepäck 393.
Beförderungspflicht der Post 402.
Beförderungszwang 392.
Behörde (Begriff) 216.
— (Arten) 216 f.
— (Zuständigkeit) 217 f.
Behörden (zum Erlasse von Polizeiverordnungen ermächtigte) 262 f.
Behördenorganisation (geschichtliche Entwicklung) 219 ff.
Beigeladene 299.
Beigeordneter 246.
beiladen 300.
Beisassen 244.
Beiträge 426, 451, 453.
— (Krankenversicherung) 475 f.
Beitragserstattungen 494.
Beitragspflicht 468.
Belagerungszustand 528 f.
Benutzungsgebühren 427.
Bergelohn 412.
Bergwerksabgaben 449.
Berufsämter 215.
Berufsgeheimnis (Gewerbeaufsicht) 340.
Berufsgenossenschaften 482.
Berufung (Verwaltungsstreitverfahren) 304.
Bescheid 290.
Bescheidverfahren 303.
Beschlagnahme einer Druckschrift 528.
Beschlußbehörden 219.
Beschlußverfahren 219.
Beschwerde (Verwaltungsausschuß) 288, 289, 304.
— (abermalige) 290.
— (aus Gründen des öffentlichen Interesses) 290.
— (formelle) 289.
— (formlose) 289.
Besitzsteuer 184 Anm. 4.
Besorgung fremder Rechtsangelegenheit 333.
Betrieb im Umherziehen 337.
Betriebsauflage 433.
Betriebsbeamte 329, 344.
Betriebsführung 338 f.
Betriebskrankenkassen 472.
Betriebsleiter 329.
Betriebsunfall 479 f.
Bettler 523.
Bezirke 236.
Bezirksamtmann 122, 236.
Bezirksausschuß 230, 232, 233, 235, 236.
Bezirksbehörden 217.
Bezirksdirektor 236.
Bezirksgemeinde 238.
Bezirksrat 229, 230, 236, 242.
Bezirksschornsteinfeger 343.
Bezirkstag 253.
Bezirksverbände 238 Anm. 1, Anm. 3, 250.
Bezirksverwaltungsgericht 229.
Bezirksvorsteher 247.
Bierzapfstellen (Pächter von) 330.
Binnenlinie 437.
Binnenschiffahrtsrecht 413 ff.
Blankettstrafgesetze 262.
Borbelle 523.
Boykott 343, 355.
Börsensteuer 435.
Bracker 334.
Branntweinsteuer 432.
Branntweinzwang 327.
Brausteuer 433, 451.
Brauzwang 327.
Brennereien 433.
Briefmarken 403.
Budgetlosigkeit 190.
Budgetrecht 185 ff.
— der Volksvertretung 186.
Bücherrevisoren 334.
Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten 213.
Bürgermeistereien 235.
Bureausystem 230.
Bundesabgeordnetenversammlung 51.
Bundesfestungen 36.
Bundeskanzleramt 114.
Bundeskriegsverfassung 36.
Bundesrat 94 ff.
— (Berufung, Vertagung und Schließung) 98.
— (Anträge) 99.
— (Beschlußfähigkeit) 99.
— (Ausschüsse) 100.
— (das Recht auf Vertretung im) 75.
Bundesratsbevollmächtigte (Bindung an Instruktionen) 97.
— (stellvertretende) 96.
Bundesratsmitglied (Rechtsstellung) 100.
Bundesstaat 16.
— (Begriff) 17.
Bundesstaaten 63.
Bundestag 37.
Bundesverfassung 55.
Bundesversammlung 37.
Bürger 244.
Bürgermeister 246.
— (zweiter) 246.
Bürgermeisterei 250.
Bürgerrecht (Gewerbebetrieb) 328 f.
Bürgerrechtsgeld 246.

C.

clausula rebus sic stantibus 23.
Commissarius loci 224, 226, 239.

D.

Dampfpflüge 374.
Dampfkessel 336.
Dampfschiffe 332.
Darlehnsvermittlung 333.
Dauerrente 489.
Decharge der Regierung durch den Landtag 192.
Deichverbandsämter 215.
Depossedierte 92.
— (ihre Privilegien) 92.
Deputationen 247.
Deutsche Bundesakte 35.
Deutscher Bund 35.
Deutsches Reich (Aufsicht über die Einzelstaaten) 72 ff.
— (Gebiet) 78 ff.
— (Angehörige) 82 ff.
— (Wesen) 94 f.

— (Entstehung) 61 f.
— (rechtliche Natur) 64 f.
— (Wesen) 65.
— (Zuständigkeit) 69 ff.
— (gemeingültige Kompetenz) 70 f.
— (besondere Gestaltungen der Kompetenzverhältnisse) 71.
— (Kompetenz-Kompetenz) 71 f.
Dienstanweisungen 163, 218.
Diplomatischer Verkehr 171.
Direkte Reichssteuern 184 Anm. 4.
Direktion für die Verwaltung der direkten Steuern 234.
Direktorium 51.
Dispacheure 334.
Dispensationen 153.
Distrikte 236.
Distriktsausschuß 253.
Distriktsbehörden 236.
Distriktsgemeinde 238.
Distriktskassierer 254.
Distriktskommissar 235.
Distriktsrat 253.
Disziplinargewalt über die Gemeindebeamten 248.
Domänen 136, 183, 185.
Domänendirektorium 224.
Domänenjustizämter 226.
Domänenkammern 226.
Domanium 136.
Dorfführer 240.
Dorfgerichte 249.
Dotation der Krone und des Herrscherhauses 136 f.
Dotationen (an Einzelstaaten) 183.
Dreiklassenwahlrecht 143.
Dreiklassenwahlsystem 242.
Dreikönigsbündnis 50.
Dreiteilung der gesamten Staatstätigkeit 196.
Drogen zu Heilzwecken (Handel damit) 334.
droits civils 88.
— politiques 88.
Drosten 220.
Druckschriften (periodische) 527.

E.

Ebenbürtigkeit 130.
Ehrenämter 215.
Einbürgerung 85.
Einfuhr von Fleisch 532.
Eingeborenenrecht 121.
Eingemeindungsverträge 260.
Einheitsbestrebungen (deutsche) zur Bundeszeit 47 f.
Einheitsstaat 13.
Einigungsamt 357.
Einkammersystem 140.
Einkaufsgeld 246.
Einkommensteuer 442.
Einlieger 241.
Einnahmebewilligung 189.
Einnahmen des Staates (ordentliche und außerordentliche) 183 f., 184 f.
— (dauernde und einmalige) 183.
— (privatrechtlich-fiskalische u. öffentlich-rechtliche) 183.
Einspruch 288, 289, 291.
Einwohnergemeinde 245.
Einzahlungspflicht der Arbeitgeber 476.
Einzelstaaten (ihre Rechte) 74 ff.
— (Pflichten) 74.
— (Gleichberechtigung) 75.
— (Gebiet) 78 ff.
— (Angehörige) 82 ff.
— (Monarch) 122 ff.
Einziehung 286.
Eisenbahn (Begriff) 377.
Eisenbahnabgabe 449.
Eisenbahnbau 389.
Eisenbahnbau- und betriebsordnung 386.
Eisenbahnbetrieb 377, 385 f., 389.
Eisenbahndirektionen 380.
Eisenbahnen (Beziehungen zu anderen Verwaltungen) 398 ff.
— (Reichsaufsicht) 378 f.
— (Landesaufsicht) 379 f.
— (Verwaltungsbehörden) 380.
— (Recht des Baues) 382 ff.
— (Telegraphen- und Fernsprechanlagen) 408.
Eisenbahnrecht 375 ff.
Eisenbahnsignalordnung 387.
Eisenbahnunterhaltung 389.
Eisenbahnverkehr 377, 389 f.
Eisenbahnverkehrsordnung 390 ff.
Eisenbahnwesen (und Reichsverfassung) 377 f.
Eisenbahnzentralamt 380.
Elsaß-Lothringen 115 ff.
Endurteile 305.
Enqueterecht 145.
Enteigner 273.
Enteignung (Begriff) 272.
— (von Grundeigentum) 371, 384 f.
Entlassung (sofortige) 354.
Entlastung der Regierung durch den Landtag 192.
Entschädigungsfeststellungsverfahren 384.
Entstehung und Untergang des Staates 12.
Enumerationsmethode 296.
Erbschaftssteuer 437.
Erbschulze 240.
Erbverbrüderungen 132.
Erfindungen 363.
Ergänzungssteuer 443, 446 ff.
Erlaubniserteilungen 264.
Ermessen (freies) 297.
Ermessensfragen 297.
Ersatzkassen 472, 509.
Ersatztatsachen 494.
Ersatzvornahme 269.
Erste Kammer 140 f.
Ersuchen 264.
Erwerbsunfähigkeit 483.
Essigsäureverbrauchsabgabe 433.
Exekutivpersonal 272.
Exekutivstrafe 269.
— (Unterschied von Kriminalstrafe) 270.
Exemtionen 71.
— (von der gemeingültigen Reichskompetenz) 76 f.
Exemtionsstaaten 71.
Existenzminimum (steuerfreies) 444.
Expropriant 273.
Expropriat 273.
Expropriation 272.
Exterritorialität von Heeresluftfahrzeugen 420.

F.

Fabrikarbeiter 345.
Fachschulen 536.
Fahrkarten 393.
Fahrkartensteuer 435.
Familienhilfe 475.
Feldgerichte 249.
Feldmesser 334.
Fernhaltung von Zuzug 355.
Fernsprechmonopol 407.
Fernsprechrecht 400 ff., 406 ff.
Fernsprechwesen 407.
Feststellung des Gesetzesinhalts 158.
Feststellungsklagen 302, 305.
Feststellungsverfahren (Krankenversicherung) 478.
Feststellungsverfügungen 265.
Finanzdirektorium 224.
Finanzkontrolle 191 f.
Finanzvermögen 183, 284.
Finanzwesen 183.
Finanzwirtschaft 183.
Findelkind (Staatsangehörigkeit) 85.
Fiskus 212 f.
— (Lehre vom) 212.
Fiskustheorie 212 f.
Fleischbeschau 531.
Fleischbeschauerbeamte 334.
Flößereirecht 416.
Fluchtlinien 371.
Flüsse (öffentliche) 415.
Föderalismus 94.
Forensen 246.
Formvorschriften 218.
Fortbildungsschulen (allgemeine) 536.
— (berufliche) 536.
Frachtbriefe 395.
Frachtrecht (internationales) 390.
Frachtvertrag 396.
Freibanken 532.
Freibezirke 438.

Freiexemplare von Bibliotheken und öffentliche Sammlungen 527.
Freigebiete 438.
Freiwillige Höherversicherung 501.
— Selbstversicherung 501.
— Weiterversicherung 501.
Freizügigkeit 533.
Fremde 82.
Friedenspräsenzstärke 181.
Friedensrichter 201.
Fristwahl 143.
Fuhrgewerbe 334.
Fürstenkollegium 50.
Fürstentage zu Frankfurt 52.
Funkentelegraphenmonopol 407.
Funkentelegraphenrecht (internationales) 409.
Funkentelegraphenwesen 407.
Fürstenhäuser (regierende), ihre Privilegien 91 f.

G.

Gasthofsgerechtigkeiten 327.
Gastwirtschaft 331.
Gauschiedsgerichte 346.
Gebäudesteuer 448.
Gebiet (als Element des Staatsbegriffes) 6 f.
— (des deutschen Staates) 78 ff.
— (reichsunmittelbares) 71.
Gebietsabtretungen 80.
Gebietserwerbungen 81 f.
Gebietshoheit 7.
Gebrauchsmuster 363.
Gebühr für Benutzung einer öffentlichen Anstalt 282.
— (statistische) 441.
Gebühren 183, 426, 440, 451, 453.
— (für die Benutzung der Straßen) 375.
Gebührenäquivalent 451.
Gefangene (Gewerbebetrieb) 330.
Gegenstände (seetriftige) 412.
— (strandtriftige) 412.
Gegenvorstellung 289.
Geheime Hofkammer 222.
Geheimer Justizrat 225.
— Rat 221.
— Staatsrat 225.
Geheimes Kabinett 221, 225.
— Staatsministerium 225.
Gehilfen 344.
Gemarkung 244.
Gemarkungen (abgesonderte) 244.
Gemeindeamt 246.
Gemeindeangehörige 244.
Gemeindeausschuß 246.
Gemeindebeamte 248.
Gemeindebehörde (niedere) 247.
Gemeindebezirk 244.
Gemeindegerichte 249.
Gemeindemitglieder 244.
Gemeinderat 241, 247.
Gemeindeversammlung 246.
Gemeindevertretung 246.
— (rechtlicher Charakter) 247.
— (Zuständigkeit) 247.
Gemeindevermögen der Versicherungsanstalten 498.
Gemeindevorstand 246.
— (rechtlicher Charakter) 247.
— (Zuständigkeit) 247.
Gemeindevorsteher 240, 246.
Gemeinwesen 225 Anm. 1.
Gendarmerie 229.
Genehmigung des Eisenbahnunternehmungsrechts 382.
Generaldirektorium 224.
Generalkommissionen 233.
Generalkonferenz der deutschen Eisenbahnen 391.
Generalkreiskommissariate 227.
Generalkriegskommissariat 222.
Generalpostkasse 401.
Generalpostmeister 401.
Generalrechenkammer 191.
Generalstellvertreter des Reichskanzlers 113.
Generalstreik 341.
Gepäckschein 394.
Gesamtministerium 229, 231.
Gesangsvorträge 331.
Geschäftsbetrieb der Gewerbetreibenden (Vorschriften über die Art) 339 f.
Geschäftsordnung 109.
— der Landtage 144.
Geschichtliche Grundlagen des deutschen Staatsrechts 29 ff.
Geschlecht (Gewerbebetrieb) 328
Geschmacksmuster 363.
Gesamtarmenverbände 534.
Gesellen 344.
Gesellenausschuß 361.
Gesetz 19.
— (im materiellen Sinn) 151, 196.
— (im formellen Sinn) 152.
— (Verkündung oder Publikation) 157.
— (Ausfertigung) 158.
— (Sanktion) 158.
— (Authentizität) 166.
Gesetzesvorschlag 156.
Gesetzgebung (Abgrenzung gegen Justiz u. Verwaltung) 196 f.
— (soziale) 463.
— (Verfahren) 156 ff.
Gesetzesinhalt (Feststellung) 156 f.
Gesetzgebungshoheit in Militärsachen 177 ff.
Gestaltungsurteile 307.
Gesundheitspolizei 529 ff.
Gewaltanwendung (unmittelbare) 269.
Gewaltenteilung (konstitutionelle) 20.
Gewalt (vollziehende) 198.
Gewerbeanlagen (genehmigungsbedürftige) 335.
Gewerbeberechtigungen (ausschließliche) 327.
Gewerbebetrieb (ambulanter) 336, 337.
— (Ausübung) 335 ff.
— (im Umherziehen) 336.
— (stehender) 336.
Gewerbefreiheit 327 f.
Gewerbegericht 255, 356 f.
Gewerbekrankheiten 479.
Gewerbelegitimationskarte 338.
Gewerberecht (Begriff) 319, 325 f.
Gewerbesteuern 327.
Gewerbetreibender (Begriff) 329.
Gewerbe-Unfallversicherung 480.
Gewohnheitsrecht 19.
Gifthandel 332, 333.
Gouvernementsrat 122.
Gouverneur 122.
Grenzzollbezirk 437.
Großbetriebe 321 Anm. 1.
Großer Senat des Reichsversicherungsamts 477.
Grundbesitzergemeinde 245.
Grundfunktionen der Staatsgewalt 27.
Grund- oder Freiheitsrechte 89 f.
Grundrechte des deutschen Volkes 48.
Grundsatz der gesetzmäßigen Verwaltung 170.
Grundsatz der Mündlichkeit 303.
— (der Öffentlichkeit) 304.
— (der Zwangsversicherung) 468.
— (des Versicherungszwangs) 468.
Grundsteuer 448.
Grundzüge zu einer neuen Bundesverfassung 54.
Gutachten der Gewerbegerichte 357.
Güterbestätiger 334.
Gutsbezirke (selbständige) 244, 249.

H.

Haft im zivilprozessualen Zwangsvollstreckungsverfahren gegen ein Landtagsmitglied 146.
Haftpflicht der Beamten 310.
— (der Eisenbahnen) 387 f.
Haftung der Eisenbahn aus dem Frachtvertrage 397.
— (der Post) 404 f.
Halbbauer 240.
Halbspänner 240.
Handelsmäkler 334.
Handgewerbetreibende 330.
Handwerkskammern 362.
Hauptverwaltung der Staatsschulden 185.

Hauptwagenamt 380.
Hausarbeiter 330.
Haus der Abgeordneten 142.
Hausgeld 474.
Hausgewerbetreibende 330.
Hausordnung 283.
Hauspflege 485.
Hausſteuer 448.
Hebammen 332.
Hebeſtellen 494.
Heeresluftfahrzeuge 420.
Heeresverfaſſung 175, 177.
Heilanſtaltspflege 485.
Heilighaltung der Sonn- und Feſttage 348.
Heilkunde 332.
Heilmittelgewerbebetrieb 332.
Heilverfahren 497, 504.
Heimarbeiter 330.
Heimatberechtigte 244.
Heiratsvermittlung 333.
Herrenhaus 140, 142.
Herrſchertheorie 9.
Herſtellung von Bargeld 336.
— (von Sprengſtoffen) 336.
Hilfloſenrente 484 Anm. 5.
Hilfsbedürftigkeit (dauernde) 533.
— (vorübergehende) 533 f.
— (mittelbare) 534.
Hilfskräfte (gewerbliche) 344 f.
— (kaufmänniſche) 344.
Hilfstätigkeiten der Polizei 208.
Hinterbliebenenrenten 503.
Hinterbliebenenverſicherung 463, 491 ff.
Hochſchulen 537.
Höchſtfriſten 396.
Höherverſicherung (freiwillige) 501.
Hofgericht 220.
Hofkammer 221.
Hofkriegsrat 221.
Hofrat 220.
Honorarprofeſſuren 216.
Hufbeſchlaggewerbe 333.
Hundeſteuer 451.

I.

Im Namen des Reichs 103 f.
Imperium 18.
Impfzwangsgeſetz 530.
Indigenat (gemeinſames deutſches) 83.
Indienſtſtellung 286.
Informationsrecht 145.
Initiative 156, 158.
Innung 359 f., 342.
— (freie) 360.
Innungsämter 215.
Innungsausſchüſſe 360.
Innungskrankenkaſſen 472.
Innungsverbände 360.
Inſpektionsrecht 180.
Inſtruktionen 163.
Integralerneuerung 146.
Intereſſetheorie 429.
Internationales Funkentelegraphenrecht 409.
— (Luftfahrrecht) 420.
— (Seeſchiffahrtsrecht) 412.
— (Telegraphenrecht) 408.
— (Poſtrecht) 406.
— (ſoziales Verſicherungsrecht) 516 ff.
— (Telegraphenrecht) 408 f.
Interpellationen 113 Anm. 1, 145.
Interpellationsrecht (Reichstag) 108.
Invaliden- und Hinterbliebenenverſicherung (Allgemeines) 491 f.
— (Verſicherte) 492 f.
— (Träger) 493 f.
— (Leiſtungen) 494 ff.
— (Aufbringung der Mittel) 497 f.
— (Verfahren bei der Rechtsverwirklichung) 498 f.
— (ausländiſches Recht) 515 f.
— Verhältnis zur Krankenverſicherung) 511.
— (Unfallverſicherung) 511.
— (Angeſtelltenverſicherung) 511.
— (anderen Anſprüchen) 512 f.
Invalidenrente 491, 494.
Invalidität 491.
Jahrmärkte 358.
Jeſuiten (Niederlaſſung) 522.
Jurisdiktionskommiſſion 312.
Juriſtiſche Perſonen (Reichsangehörigkeit) 84.
jus politiae 210.
— sanguinis 85.
— soli 85.
Juſtiz 165 f.
— (Begriff) 196.
— (Abgrenzung gegen Geſetzgebung und Verwaltung) 196 f.
— (Wirkungskreis) 167 f.
— (Ausübung) 168 f.
Juſtizamtmann 226.
Juſtizbehörden 217.
Juſtizſachen 196, 211.
Juſtizſtaatsrat 225.
Juſtizverweigerung 89.

K.

Kabinettsminiſterium 225.
Kaiſer 101 ff.
— (ſtaatsrechtliche Stellung) 104 ff.
— (völkerrechtliche Stellung) 104.
— (Stellung in Elſaß-Lothringen) 116 f.
Kämmereigut 284.
Kammern 137.
Kammer der Abgeordneten 142.
— der Reichsräte 140.
Kammergericht 220, 221.
Kammergut 136.
Kammerjuſtiz 210, 226.
Kammerjuſtizdeputationen 226.
Kanzlei 220.
Kapitalabfindung (Unfallverſicherung) 486.
Kapitaldeckung (Unfallverſicherung) 488.
Kapitalrentenſteuer 449.
Kartelle 342.
Kaſſenapotheken 475.
Kaſſenärzte 475.
Kaſſenverbände 473.
Kaſſierung 286.
Kaufmannsgericht 255, 357.
Kehrbezirk 334.
Kinder 345.
Kinderzuſchußrente 494.
Kinematograph 331.
Klage auf Wiederaufnahme des Verfahrens 304.
Klarierungsmonopol 396.
Kleinbahn 377, 380, 382, 383, 392, 399, 406, 408.
Kleinbetriebe 321 Anm. 1.
Kleinhandel mit Bier 334.
— (mit Branntwein oder Spiritus) 331.
Koalitionsfreiheit 355.
Kollegialſyſtem 216.
Kolonie 119.
Kommandogewalt 176, 178 f., 179.
— (militäriſche) des Kaiſers 112 Anm.
Kommiſſar zur Vertretung des öffentlichen Intereſſes 301.
Kommiſſionen 254.
Kommunalabgabenrecht 453 ff.
Kommunalämter 215.
Kommunallandtag 252.
Kommunalverbände 237.
— (Aufgaben) 237.
— (höhere) 238, 251.
— (höhere, ihre Geſchichte) 251 f.
— (dingliche Grundlage) 252.
— (perſönliche Grundlage) 252 f.
— (Organe) 253 f.
— (Wirkungskreis) 255.
Kommunalverwaltung (Begriff) 203.
Kompetenz-Kompetenz 27, 66 f. 71 f.
Kompetenzgerichtshof 299.
Kompetenzkonflikt (Begriff) 312.
— (negativer) 314.
— (poſitiver) 312.
Kompetenzſenat 299.
Konflikterhebung 310.
Konkubinate 524.
Konkurrenzklauſel 363.
Konſtitutionelle Gewaltenteilung 20.
— Theorie 40.

Kontingentsheer 175.
Kontingentsprinzip 177.
Kontrahierungszwang 284.
Kontraktbruch 355.
Konventionalregeln 19.
Konzession 327, 264, 331.
— (im engeren Sinne) 331.
Konzessionierung öffentlicher Anstalten 283.
Konzessionsbedingungen 333.
Konzessionserteilungen 260.
Konzessionsverfahren 335.
Kraftfahrzeuge 373.
Krankenbehandlung 483.
Krankengeld 474.
Krankengeldzuschuß 485.
Krankenhauspflege 474.
Krankenkassen (knappschaftliche) 472.
Krankenpflege 474.
Krankenversicherung 322, 463, 470 ff.
— (Versicherte) 470 ff.
— (Versicherungszwang) 470 f.
— (Versicherungsfreiheit) 471.
— (Versicherungsberechtigung) 471 f.
— (Träger) 472 f.
— (Leistungen) 473 ff.
— (Aufbringung der Mittel) 475 ff.
— (Verfahren bei Rechtsverwirklichung) 477 ff.
— (ausländisches Recht) 514.
— Verhältnis zur (Unfallversicherung) 509 f.
— (Invaliden- u. Hinterbliebenenversichèrung) 511.
— (Angestelltenversicherung) 511 f.
— (zu anderen Ansprüchen) 512 f.
Krankheiten (übertragbare) 530 f.
Kreisausschuß 229, 230, 234, 235, 236, 242, 252, 253.
Kreisbehörden 217.
Kreisdirektionen 227.
Kreisdirektor 223, 236.
Kreise 223, 227, 236, 238.
Kreisfinanzdirektionen 227.
Kreisgemeinde 238.
Kreisgemeinden 238 Anm. 2.
Kreishauptmann 227.
Kreishauptmannschaften 234.
Kreiskorporationen 257.
Kreisrat 236.
Kreisregierungen 234.
Kreisstandschaft 251.
Kreistag 223, 235, 236, 253.
Kreisverbände 238 Anm. 3.
Kreisversammlung 253.
Kriegsdirektorium 224.
Kriegsherrlichkeit des Kaisers 179 f.
Kriegskammern 222, 226.
Kriegskommissare 222.
Kriegskommissariate 222.
Kriegsmarine 176.
Kriegswesen (verfassungsrechtliche Grundlagen) 175 ff.
— (Begriff) 175.
Kriminalpolizei 208.
Kronfideikommißfonds 137.
Kronrechte 124.
Kündigung 353.
Kündigungsfristen (gesetzliche) f. das gewerbliche Arbeitsverhältnis 353.
Küstenbezirksämter 410.
Küstenbezirksinspektoren 410.
Küstenfrachtfahrt 412.
Kulturnationen 6.
Kurtaxen 453.

L.

Ladenschluß 339.
Laienrichter (Verwaltungsgerichtsbarkeit) 295.
Land (Element des Staatsbegriffs)
Landarmenverbände 534.
Landbürgermeister 235.
Landesausschuß 117, 119.
Landesdirektor 229, 252, 254.
Landesfremde 521.
Landesgesetzgebung und Reichsgesetzgebung 159 ff.
Landeshauptmann 220, 254.
Landeshoheit 18, 26, 122 f.
Landespolizei (materiell und formell) 208 f.
Landesräte 254.
Landesversicherungsämter 478, 494.
Landesvertretung 138.
Landesverwaltung (allgemeine) 203, 204.
Landgemeinde 240.
Landgemeinden (Geschichte ihrer Organisation) 242.
— (rechtliche Bedeutung des Unterschiedes von Stadtgemeinde) 244.
Landheer 176 f.
Landkommissar 223.
Landkrankenkassen 472.
Landkreise 235.
Landrat 236.
Landratsamt 223, 226.
Landstände 138.
Landstreicher 523.
Landtag 138 ff.
— (vereinigter) 45.
— (Elsaß-Lothringen) 117.
— (Wesen und Rechtsstellung) 138 ff.
— (Formationen) 140 ff.
— (vereinigte Sitzungen) 140.
— (Zuständigkeit) 143 ff.
— (kollegiale Rechte) 143.
— (politische Rechte) 143.
Landtagsabschied 157.
Landtagsmitglied (zivilprozessuale Haft) 146.
Landtagsmitglieder (Rechtsstellung) 146.
Landvogt 220.
Lebensversicherungsunternehmungen 509.
Legislaturperioden 108, 146.
Legitimationskarte 338.
Lehnschulze 240.
Lehranstalten (höhere) 537.
Lehre vom Fiskus 212.
Lehrlinge 344.
Leibrenten 504.
Leichenbestattung 532.
Leinpfad 415.
Leistungen an die Hinterbliebenen 495.
Leuchtmittelsteuer 434.
Lex Adickes 540.
Lieferfristen 396.
Lieferung gemäß Übereinkunft 340 ff.
Linealfolge 131.
Linealprimogenitur (agnatische) 128.
Listen (schwarze) 355.
Lohn 342 ff.
Lohnbediente 343.
Lohnbücher 352.
Lohneinbehaltungen 351.
Lohnregulierungsgesetze 322.
Lokalbehörden 217.
Lotsen 332, 333.
Luftbeförderungsvertrag 418.
Luftfahrtrecht 416 ff.
— (Begriff) 417 f.
— (internationales) 420.
Lustbarkeiten 337.

M.

Machtsprüche 211.
Machttheorie 7.
Mädchenhandel 523.
Märzverheißungen 46 Anm. 1.
Majestätsrechte 124.
Mahlzwang 327.
Maire 241.
Margarine 531.
Marineverwaltung im engeren Sinne 176.
Markensystem 497.
Markscheiderei 333.
Märkte (allgemeine) 358.
Marktordnungen 359.
Marktrecht 358.
Marktstandsgeld 359.
Marktverkehr 336.
Maschinisten der See 332.
Matrikularbeiträge 184, 190.
Maximalarbeitstag 347.
mediatisierte Familien (ihre Privilegien) 92.
Meistertitel 345.
Meldepflicht (Krankenversicherung) 476.
Meßbrief 412.
Messer 334.
Miethausteuer 448.

Militärflugfahrtrecht 419.
Militärkonventionen 182.
Militärlast 181.
Militärpersonen (Gewerbebetrieb) 330.
Ministeranklage 113, 127.
Ministerien 228, 230.
Ministerium für Elsaß-Lothringen 117.
Ministerpräsident 231.
Ministerverantwortlichkeit 126.
Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser 91.
Mitgliedschaftsrechte 75, 87.
Mittelbehörden 232.
— (kollegialische) 221.
Mittelbetriebe 321 Anm. 1.
Mittelschulen 536.
Mobilienaufkäufer 332.
Monarch (Prärogativen) 124.
Monarchen der Einzelstaaten (historische Entwicklung ihrer rechtlichen Stellung) 122 f.
— (ihre rechtliche Stellung im heutigen Staat) 123 f.
— (Ausübung der Regierungsgewalt) 125 f.
— (Thronfolgerecht) 128 f.
— (Unverletzlichkeit) 135.
— (Unverantwortlichkeit) 135.
Monarchenrechte 124 f.
monarchisches Prinzip 22.
Monopole 330.
Musikaufführungen 337.

N.

Nahrungsmittelpolizei 531 f.
Nation 5 f.
Nationalbewußtsein 6.
Nationalrepräsentation 45.
Nationalverein 51.
Nationalversammlung 46, 48 f.
Naturalabgaben 426.
Naturalisation 85, 260.
ne eat judex ultra petita partium 303.
Nebenbestimmungen (der Verfügungen) 265.
Nebenintervention 301.
Nichtigkeitsbeschwerde 304.
Nichtigkeitsklage 304.
Niederlage (zollfreie) 438.
Nomadenstaaten 6.
Norddeutscher Bund 55.
Normalgüterklassifikation 391.
Notensteuer 441.
Notstände 272.
Notstandsrecht (polizeiliches) 272.
Notverordnungen 164.
Notwehr 272.
Novemberverträge 61.

O.

Oberämter 235, 236.
Oberamtmann 236, 252.
Oberamtspfleger 254.
Oberdirektorium 224.
Oberlandesgericht 228.
Oberlandesregierung 227.
Oberpostdirektionen 401.
Oberpräsident 225, 233.
Oberpräsidentenamt 228, 229.
Oberpräsidialrat 233.
Oberrat 220.
Ober-Rechnungskammer 191.
Oberschiedsgericht 507.
Oberversicherungsämter 477.
Oberverwaltungsgericht 229.
Obervögte 220.
Objekttheorie 8.
Öffentliche Armenpflege 533 ff.
Opfertheorie 429.
Ordnung (öffentliche) 207.
Organe der Ortsgemeinden 246.
Organe der Reichsgewalt (primäre) 93.
— (sekundäre) 93.
— des Staates 214.
Organisationsverordnungen 163.
Ortsarmenverbände 534.
Ortsfremde 521.
Ortsgemeinde 244, 238 ff.
— (geschichtliche Entwicklung) 238 ff.
— (Wirkungskreis) 248.
Ortskrankenkassen (allgemeine) 472.
— (besondere) 472.
Ortspolizei 249.
— (materiell und formell) 208 f.
Ortsschiedsgerichte 346.
Ortsstatuten 249.

P.

Pächter von Garderoben 330.
Pairsschub 141.
Parteien (Verwaltungsgerichtsbarkeit) 299 f.
Parteirollen 300.
Parteistreitigkeiten 299.
Partialerneuerung 146.
Paßpflicht 521.
Patentierung 363.
Patrimonialgerichtsbarkeit 229.
Persönlichkeitstheorie 11.
Personalunion 14 f., 15.
Personenbeförderungsvertrag 392.
Petitionen 145.
Pfandleiher 332.
Pfändung von Ansprüchen (aus Unfallversicherung) 486.
— (aus Angestelltenversicherung) 505.
Pfandvermittler 332.
Pfleger 220.
Pflichten, öffentliche (allgemeine) 275.
— (besondere) 278.
— (Entstehung und Untergang) 277 f.
Plakate 336, 527.
Planfeststellung 274.
Planfeststellungsverfahren 384.
Polizei 519 ff.
— (Begriff) 204 ff.
— (gerichtliche) 208.
Polizeibehörden 218.
Polizeidistrikte 235.
Polizeistaat 210.
Polizeistrafverordnungen 261.
Polizeiverordnungen 164 f., 261.
— (Begriff) 261.
— (Verkündung) 263.
— (Abänderung) 263.
— (Aufhebung) 263.
Polizeiverordnungsrecht (Entwicklung und Umfang) 261 f.
— (Kontrolle) 263.
Polizeiwissenschaft 205.
Popularklagen 302.
Portodefraudationen 404.
Portofreiheit 404.
Postagent 402.
Postanweisung 403.
Postanweisungsamt 401.
Postauftrag 403.
Postdefraudationen 404.
Postmeister 402.
Postmonopol 330, 402.
Postnachnahmesendung 403.
Postrecht 400 ff.
Postregal 402.
Postscheckverkehr 403.
Postversicherungskommission 401.
Postüberweisungsverkehr 403.
Postverwalter 402.
Postzeitungsamt 401.
Postzeitungsvertrieb 403.
Postzwang 402.
Prämienverfahren 489.
Präsidialanträge 99.
Präsidialrechte Preußens 75.
Presse 526 ff.
Preßgewerbe 336, 526.
Prinzip (demokratisch-konstitutionelles) 42.
— (der Fürstensouveränität oder monarchischen Souveränität) 22.
— (der Gewaltenteilung) 20, 28.
— (der Staatssouveränität) 25.
— (der Unteilbarkeit der Staatsgewalt) 20.
— (monarchisch-konstitutionelles) 42.
Privat-Entbindungsanstalten 331.
Privatflüsse 415.
Privat-Irrenanstalten 331.
Privat-Krankenanstalten 331.
Privatluftfahrzeug 421.
Privatrechte (wohlerworbene) 212.
Privatwege 369.
Privilegien 153.
— (der Mitglieder der regierenden Fürstenhäuser) 91 f.
— (der Depossedierten) 92.

Privilegien (der standesherrlichen [mediatisierten] Familien) 92.
Provinzialausschuß 229, 239, 252, 253.
Provinzialbehörden 217.
Provinzialgemeinde 238.
Provinziallandtag 253.
Provinzialrat 229, 233.
Provinzialstände 251.
Provinzialsteuerdirektionen 233.
Provinzialsystem 225.
Prozeßpersonen 300.
Prüfungsurkunde (Schiffe) 414.
Publikation von Gesetzen 157.
Punktation von Olmütz 51.

Q.

Quittungskarten der Invalidenversicherung 498.

R.

Rat der Verkehrsanstalten 381.
Ratifikation 173 f.
Rayonbeschränkungen 539.
Realgewerbeberechtigungen 327.
Realsystem 225, 227, 228, 230.
Realunion 14 f.
Rechnungshof des Deutschen Reiches 192.
Rechnungskontrolle 191 f.
Recht der Parteien auf rechtliches Gehör 303.
Rechte (bürgerliche) 83, 88.
— (gerichtsherrliche) 168.
— (öffentliche, Entstehung und Untergang) 277 f.
— (subjektive öffentliche) 87, 275.
— (staatsbürgerliche oder politische) 88.
Rechtsbeschwerde 296, 304.
Rechtshandlungen (öffentlichrechtliche) 259.
Rechtskraft (materielle) 305.
— (formelle) 305.
— (Grenzen) 307.
— (absolute) 308 f.
— (relative) 308 f.
Rechtsmittel 304.
— (außerordentliche) 304.
— (ordentliche) 304.
Rechtsnachfolge in öffentlichen Pflichten und Rechten 277.
Rechtsschutz in Verwaltungssachen 288.
Rechtsetzungsmonopol des modernen Staates 19.
Rechtspflege 165.
Rechtsstaat 212.
Rechtsverhältnisse (gemischte) 212.
Rechtsverordnungen 162.
Rechtsverordnungsrecht in Militärsachen 178.
Rechtsvorschriften 154.
Rede- und Abstimmungsfreiheit 146.
Reformakte 51.
reformatio in pejus 290.
Reformverein (großdeutscher) 51.
Regent (geborener) 134.
Regentschaft 134 ff.
Regierung (Begriff) 195.
— 220, 228, 232.
Regierungsbezirke 235.
Regierungsgewalt (ihre Ausübung in den Einzelstaaten) 125 f.
Regierungspräsident 232.
Regierungsrechte 124.
Regierungssachen 196.
Regierungsstellvertretung 135 f.
Regierungsverweſung 134.
Reglement 283.
Reglements (rathäusliche) 239.
Regredienterben 131.
Regreßansprüche (aus polizeilichen Verfügungen) 311.
Regulativ 283.
Reichsämter 114 f., 215.
Reichsangehörige (landesfremde 82 ff.
Reichsangehörigkeit (Erwerb u. Verlust) 84 ff.
Reichsbankbehörden 115.
Reichsbankdirektorium 115.
Reichsbankkuratorium 115.
Reichseisenbahnamt 379.
Reichseisenbahnkommissare 379.
Reichserbschaftssteuer 184 Anm. 4.
Reichsgesetzgebung und Landesgesetzgebung 159 ff.
Reichsgewalt (Organisation) 93 ff.
Reichskanzlei 114.
Reichskanzler 110 ff.
— (als Bundesratsbevollmächtigter) 98.
— (als Bundesratsvorsitzender) 110 f.
— (als kaiserlicher Minister) 111 f.
— (Verantwortlichkeit) 112.
— (Stellvertretung) 113.
Reichskanzleramt 114.
Reichskolonialamt 122.
Reichsland 64.
Reichsoberhaupt 49.
Reichsorgane (oberste) 93.
Reichspostamt 401.
Reichsrecht bricht Landesrecht 160.
Reichsschuldenkommission 185.
Reichsschuldenverwaltung 185.
Reichsstempelsteuern 184 Anm. 2.
Reichssteuerrecht (formelles) 437 f.
Reichssteuersystem 428 ff.
Reichstag 49, 50, 106 ff.
Reichstagsmitglieder (Rechtsverhältnisse) 109.
Reichsversicherungsamt 477, 494.
Reichsverwaltung 204.
Reichsverweſung 134.
Reichsvorstand 50.
Reinigung der Wege (polizeimäßige) 371.
Rekursverfahren 364.
Religion (Gewerbebetrieb) 328.
Remonstration 289.
Rente 483.
Rentenausschüsse 507.
Rentkammer 221.
Repräsentanten 239.
Reservatrecht 71, 76.
Resignation 132.
Resolutionen (Landtage) 144.
Revision 304.
Revisionskammern 46.
Rezesse zwischen Gemeinde und Gutsherr 260.
Rheinbund 34.
Rheinbundakte 34.
Riesenbetriebe 321 Anm. 1.
Ringen 359.
Rückversicherungsverbände 494.
Ruhegeld 502.
Rumpfparlament 50.

S.

Sachen (öffentliche) 284.
— (öffentliche im Gemeingebrauch) 286 f.
— (mit denen das Gewerbe betrieben wird) 335 f.
— (an denen das Gewerbe betrieben wird) 336 ff.
Salzsteuer 431.
Samtgemeinde 250.
Sanktion 157, 158.
Schaffer 334.
Schaffner 334.
Schankgerechtigkeiten 327.
Schankwirtschaft 331.
Schatzräte 254.
Schauer 334.
Schaumweinsteuer 432.
Schauspielunternehmer 331.
Schaustellungen 337.
— (von Personen) 331.
Schiedsgericht 507.
Schiffahrt (Recht) 409 ff.
Schiffahrtspolizei 414.
Schiffsattest 414.
Schiffseiche 414.
Schiffspatent 414.
Schiffsvermessungsamt 412.
Schleswig-Holsteinsche Frage 52.
Schöffen 246.
Schornsteinfegergewerbe 334.
Schulaufsicht 536.
Schullasten 536.
Schulze 240, 246.
Schulzwang 535.
Schutz der Arbeitswilligen 322.
Schutz- und Trutzbündnisse zwischen Preußen und den Südstaaten 60.
Schutzgebiete 64, 119 ff.

Schutzgebiete (rechtlicher Charakter) 119, 121.
— (Erwerb) 120.
— (Rechtsverhältnisse) 120 f.
Schutzgewalt 122.
Schutzzölle 342.
Schwimmunterricht 333.
Seeämter 411.
Seeauswurf 412.
Seeschiffahrtsrecht 410 ff.
— (internationales) 412.
Seeschiffe 332.
Seesteuerleute 332.
See-Unfallversicherung 481.
Seewarte 410.
Selbstversicherung (freiwillige) 501.
Selbstverteidigung 272.
Selbstverwaltung (im politischen Sinn) 201.
— (als Rechtsbegriff) 201.
— (im Sinne von Gneist) 201.
— (Gegenstände) 203.
— (Verbindung mit Staatsverwaltung) 203 f.
Selbstverwaltungskörper 202, 215.
selfgovernment 201.
Sessionen 108, 146.
Seuchenpolizei 529 ff.
Sicherheitspolizei 205, 521 ff.
— (im historischen Sinn) 205.
— (im modernen Sinn) 208.
Simultanschulen 536.
Singspiele 331.
Sittenkontrolle 523.
Sittenpolizei 521 ff.
Sitzungsperioden 109, 146.
Sommerwirtschaften (Konzession) 333.
Sonderausschüsse 254.
Sondernutzungen an Sachen des Gemeingebrauches 287.
Sonderrechte 75.
— (vertragsmäßige) 77.
— (verfassungsmäßige) 76.
Sondersteuern (direkte) 449.
Sondervermögen der Versicherungsanstalten 498.
Sonntagsruhe 339, 348.
Souverän 22.
Souveränität 21 f.
Soziale Versicherung 461 ff.
— (ausländisches Recht) 513 ff.
— (internationales Recht) 516 f.
Spezialmärkte 358.
Spezialreichskanzler 118.
Spezialreichstag 117.
Spezialstellvertreter des Reichskanzlers 113.
Spielkartenstempel 435.
Sprengstoffe (Herstellung) 336.
Spruchausschüsse 477.
Spruchkammern 477.
Spruchsenate 477.
Staaten (zusammengesetzte) 14.
Staatenbund 15, 17.
Staatenbünde (deutsche) des 19. Jahrhunderts 33 f.
Staatengemeinschaft 23.
Staatenkommunion 14.
Staatenverbindung 14.
Staatsämter 215.
— (mittelbare) 215.
— (unmittelbare) 215.
Staatsangehörige 82 ff.
— (öffentliche Rechte) 87 ff.
— (bevorrechtete Klassen) 91 f.
Staatsangehörigkeit (Erwerb u. Verlust) 84 ff.
Staatsaufsicht über die Kommunalverbände 255.
Staatsbahnwagenverband 380.
Staatsbegriff (Elemente) 4 ff.
Staatsbildung (primitive) 12.
Staatsbürger 82.
Staatsdiener (Begriff) 147.
Staatsdienst 147 ff.
— (Begriff) 147.
Staatseisenbahnen 183.
Staatsform (gemischte) 40.
Staatsforsten 183.
Staatsgebiet (positive Funktion) 6.
— (negative Funktion) 6.
Staatsgerichtshof 127.
Staatsgewalt 7.
— (Begriff) 17 f.
— (Eigenschaften) 19 f.
— (Subjekt, Organe, Träger) 25 f.
— Tätigkeitsgebiete und Funktionen) 26 f.
— (handelnde) 199.
Staatshaushalt 183 ff.
Staatshoheit 18.
Staatskanzleramt 228.
Staatsministerium 231.
Staatsnationen 6.
Staatspflege 205.
Staatsorgane (mittelbare) 214.
— (unmittelbare) 214.
Staatsrat 228, 229, 231, 232.
Staatsschuldenkommission 185.
Staatssekretär 114.
— (Elsaß-Lothringen) 118.
Staatstheorien 7.
Staatstheorie (mechanische) 8.
— (organische) 8.
— (theologische oder theokratische) 7 f.
Staatsverträge 23.
— (Abschluß und Vollzug) 173 ff.
Staatsverwaltung (Verbindung mit Selbstverwaltung) 203 f.
— (unmittelbare) 203.
Staatszweck 26.
Stadtausschuß 235.
Stadtgemeinde (rechtliche Bedeutung des Unterschiedes von der Landgemeinde) 244.
Stadtkreis 229, 235.
Stadtrat 246, 247.
Stadtverordnetenversammlung 241, 247.
Städte (unmittelbare) 236.
Stände 138.
Ständeversammlung 138.
standesherrliche Familien (ihre Privilegien) 92.
— (mediatisierte) Familien 92.
Statthalter 117, 118.
Status (aktiver) 88.
— (negativer) 89.
— (positiver) 89.
Statut 283.
Stauer 334.
Stein-Hardenbergische Reformgesetzgebung 227.
Steinsche Städteverordnung 241.
Stellenvermittler 332, 343.
Stellvertreter im Gewerbebetrieb 329.
Stellvertretung des Reichskanzlers 113.
Sterbegeld 474, 483.
Steuerbewilligung 187, 189, 222.
Steuererklärungen 445.
Steuerkapital 448.
Steuern 183, 426.
— (indirekte) 450.
Steuerräte 226.
Steuerstrafrecht 439 f.
Steuerwesen 222.
Stimmrecht in der Gemeindeversammlung 247.
Strafandrohungen 269.
Strafbestimmungen der Steuergesetze 439 f.
Strandungsämter 411.
Strandvögte 411.
Straßen vgl. Wege.
Straßenfluchtlinie 539.
Streik 322, 341, 355.
— (partieller) 341.
Streikklausel 341.
Streikpostenstehen 355.
Streitigkeiten über Zuständigkeit 217.
Streitverkündigung 301.
Strombauverbände 414.
Strombeiräte 414.
Stundung von Steuern und Gerichtskosten 260.
Submissionsblüten 340.
Sukzessionsfähigkeit (Voraussetzungen) 130 f.
Sukzessionsordnung 130, 131 f.
Süßmittel 532.
Sustentationen 137.

T.

Tabaksteuer 431 f.
Tagelöhner 241.
Talonsteuer 435.
Tantiemesteuer 435.
Tanzunterricht 333.

Tarasatz 431.
Tarife der Eisenbahnen 389 f.
Tarifeinheit (formelle) 391.
— (materielle) 391.
Tarifgemeinschaft 346.
Tarifkommission (ständige) 391.
Tarifverband 391.
Tarifverträge 346.
Tatsachentheorie 7.
Taxen (polizeiliche) 342 f.
Tätigkeit (gewerbliche) 325.
Techniker 345.
Teilgemeinde 250.
Teilrente 483.
Teilung der Gewalten 27, 40, 42.
Telegraphenapparatwerkstatt 401.
Telegraphenmonopol 330, 406.
Telegraphenrecht 400 ff.
— (internationales) 408.
Telegraphenversuchsamt 401.
Telephonmonopol 407.
Telephonrecht 400 ff.
Terminwahl 143.
Thronanwartschaftsverzicht 132, 133 f.
Thronentsagung 132.
Thronfolgeordnung 130, 131 f.
Thronfolgerecht 128 ff.
— (ordentliches) 128 ff.
— (materielles) 130 f.
— (außerordentliches) 132.
Thronverzicht 132 f.
Turnunterricht 333.
trias politica 27.

U.

Überweisungen an Einzelstaaten 183.
Umkommunalisierung 244.
Unabhängigkeit der Gerichte 211, 292.
Unfallanzeige 489.
Unfalluntersuchung (polizeiliche) 489.
Unfallverhütung 487.
Unfallversicherung 322, 463, 478 ff.
— (Betriebsunfall) 479 f.
— (Versicherte) 480 ff.
— (Versicherungspflicht) 480 f.
— (freiwillige Versicherung) 481 f.
— (Träger) 482 f.
— (Leistungen) 483 ff.
— (Aufbringung der Mittel) 487 ff.
— (Verfahren bei Unfallversicherung) 489 f.
— (ausländisches Recht) 514 f.
— (landwirtschaftliche) 480 f.
— Verhältnis zur (Krankenversicherung) 509 f.
— (Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung) 511.
— (Angestelltenversicherung) 511.
Unfallversicherung, Verhältnis (zu anderen Ansprüchen) 512 f.
Ungehorsamsstrafe 269.
Unitarismus 94 f.
Universalität des staatlichen Wirkungskreises (Staatszweck)
Universitäten 537.
Unterakkordenten 330.
Unterbehörden 234.
Unternehmergewinn 342 ff.
Unterrichtsverwaltung 535 ff.
Unterstützungswohnsitz 533.
Untertan 82.
Unteilbarkeitsprinzip 128.
Unzucht (gewerbsmäßige) 523.
Urheberrecht 364.
Urteile (deklaratorische) 305.
— (konstitutive) 305.
— (rechtsgestaltende) 305.
Urwahlbezirk 143.

V.

Verantwortlichkeit des Reichskanzlers 112.
Verbandsausschuß 250.
Verbandsvorsteher 250.
Verbietung von Gewerbebetrieben 333 f.
Verbot des Truckſystems 351.
Verbrauchssteuern 184 Anm. 1 438.
— (innere) 431.
Verbreitung (Preßgesetz) 527.
Verdingungswesen (Reformbestrebungen) 340.
Veredelungsverkehr 342.
Vereine 524 ff.
— (politische) 525.
Vereinbarungen 260.
— (über ein rechtskräftig entschiedenes Rechtsverhältnis) 309.
Verfahren der Verwaltungsbehörden 218 f.
Verfassung (Begriff) 195, 26.
Verfassungsentwicklung (der deutschen Staaten zur Bundeszeit) 39 ff.
— (in Preußen) 44 ff.
Verfügungen 258, 263.
— polizeiliche (Geltendmachung von Regreßansprüchen) 311.
— (positive) 263.
— (negative) 263.
— (Erfordernisse) 265.
— (Nebenbestimmungen) 265.
— (Form) 265.
— (Nichtigkeit) 266.
— (Anfechtbarkeit) 266.
— (Aufhebung) 266 f.
— (Widerruf) 267.
— (rechtschaffende) 264.
— (rechtsvernichtende) 264.
— (Vollstreckung) 269.
Verhältnistheorie 10.
Verhaftung 271.
Verkehrsrecht 367 ff.
— (Begriff) 367.
Verkehrsstrafrecht 368 Anm. 1.
Verkündung von Gesetzen 157.
Verleihungen 264.
Verleihung des Enteignungsrechtes 273.
Verlust des Bürgerrechtes 246.
Vermittlung von Immobilienverträgen 333.
Vermögen (werbendes) 284.
Vermögensanzeigen 447.
Vermögenssteuer 447.
Vermögenszuwachssteuer 184 Anm. 4.
Verordnung 258.
Verordnungsgewalt 161.
Verordnungsrecht 161 ff.
— (Begriff) 161.
Verpfändungen des Dienst- oder Arbeitslohnes 352.
— von Ansprüchen (aus Unfallversicherung) 486.
— (aus Angestelltenversicherung) 505.
Versammlungen 524 ff.
— (politische) 525.
— (öffentliche, unter freiem Himmel) 525.
Versicherung, soziale (Begriff) 462.
— (Arten) 463.
— (Geschichte) 464 ff.
— (rechtliche Natur) 466 ff.
— (Zwang und Selbstverwaltung) 468 ff.
— (einzelne Zweige) 470 ff.
Versicherungsämter 477.
Versicherungsbehörden 477.
Versicherungsgenossenschaften 483.
Versicherungsgesetzgebung 461 f.
Versicherungskarte
Versicherungspflicht 468.
Versicherungsrecht (soziales) 461 ff.
Versteigerer 334.
Versteigerung fremder Sachen 333.
Verträge (öffentlich-rechtliche) 259.
— (mit ausländischen Staaten) 171 f.
Verwaltung (Begriff u. Wesen) 169 f.
— (Begriff) 195.
— (Abgrenzung gegen Justiz und Gesetzgebung) 196 f.
— (Arten) 200 ff.
Verwaltungsakte 257.
— (abstrakter Natur) 258.
— (konkreter Natur) 258 f.
— (einseitige) 258 f.
— (zweiseitige) 258, 259 f.
Verwaltungsausschüsse 247.
Verwaltungsbehörden 217.
— (Verfahren) 218 f.

Verwaltungsexekution) 269.
Verwaltungsgebühren 427.
Verwaltungsgerichtsbarkeit 291.
— (Begriff) 291.
— (Grundideen) 292.
— (Entwicklung) 292 ff.
— (Organisation) 295.
— (Zuständigkeit) 295 f.
— (Parteien, Beigeladene) 299 f.
— (Klage) 301 f.
— (Verfahren) 302 ff.
— (Rechtsmittel) 304 f.
Verwaltungsgemeinden 202, 213.
Verwaltungsgerichtsdirektor 233.
Verwaltungsgesetze 213.
Verwaltungsorganisation (ihre Behandlung im Verwaltungsrecht) 200.
Verwaltungspolizei 208.
Verwaltungsrecht (Begriff) 200.
— (deutsches, Begriff) 200.
Verwaltungsstrafverfahren 440, 446.
Verwaltungsstreitsachen 295.
Verwaltungstätigkeit (rechtlicher Charakter) 198 f.
Verwaltungsvermögen 183, 284.
Verwaltungsverordnungen 162.
— (militärische) 178.
Verwaltungsvorschriften 154.
Verwaltungszwang 268.
— außerhalb des Vollstreckungsverfahrens 271.
Verwaltungszweige 199.
Verzollung 437.
Vetorecht (Bundesrat) 100.
vicedomini 220.
Vitztume 220.
Vizekaiser 118.
Vögte 220.
— (landesherrliche) 252.
Volk (als Element des Staatsbegriffs) 5 f.
Volkshaus 49.
Volksschule 536.
— (konfessionelle) 536.
Volkssouveränität 22, 40, 42.
Volksvertretung 139.
Vollbauern 240.
Vollrente 483.
Vollzugsverordnungen 165.
Vorarbeiten (für Eisenbahnbau) 383.
Vorbehalt des Rechtsweges 309.
Voreinschätzung 445.
Vorentscheidung bei Beamtendelikten 310.
Vorführung (zwangsweise) 271.
Vorparlament 47.
Vorschriften (polizeiliche) 261.
Vorstellungen (theatralische) 331, 337.
Vorträge (deklamatorische) 331.
Völkerrecht (Wesen) 23.

W.

Waffengebrauch 271.
Wäger 334.
Wahlkammer (partielle) 141.
— (reine) 141, 142.
Wahlkonsulate 216.
Wahlmänner 143.
Wahlrecht (zum Reichstag) 107 f.
Waisenaussteuer 496.
Waisenrenten 496, 503.
Wandergewerbe 337.
Warenhaussteuern 450.
Warenzeichen 363.
Wartezeit 483 Anm. 4, 495, 503.
Wasserläufe (erster, zweiter, dritter Ordnung) 415.
Wechselstempelabgabe 435.
Wege (Bedeutung und Entwicklung) 368 f.
— (Arten) 369 f.
— (öffentliche) 369 f.
Wegebau 370.
Wegebaulast 371 ff.
Wegebaupflichtige (ordentliche) 371 f.
— (außerordentliche) 372 f.
Wegegesetzgebung 369.
Wegepflicht 371.
Wegepolizei 370.
— (im engeren Sinne) 373 ff.
Wehrbeitrag 184 Anm. 4.
Wein 532.
Weinsteuern 451.
Weiterversicherung (freiwillige) 492, 501.
Weltpostverein 406.
Welt-Telegraphenverein 408.
Wertzuwachssteuer 184 Anm. 3.
Wesen des Staates 7.
Wettbewerb (unlauterer) 363.
Widmung 286.
Wiener Kongreß 35.
— Schlußakte 36.
Willenserklärungen (empfangsbedürftige) 266.
Windmühlen 336.
Wirtschaftsabgaben 451.
Wittum 137.
Witwengeld 496.
Witwenrente 495 f., 503.
Witwerrenten 495 f., 503.
Wochengeld 474.
Wochenmärkte 358.
Wohlfahrtspflege 205, 208.
Wohlfahrtspolizei 205.

3.

Zeichenrolle für Warenzeichen 363.
Zentralbehörden 217, 220, 230.
Zentralschiedsgerichte 346.
Zession von Ansprüchen (aus Unfallversicherung) 486.
— (aus Angestelltenversicherung) 505.
— des Lohnes 352.
Zeugnis für Flugzeugführer 419.
— (für Luftschiffführer) 419.
Zigarettensteuer 432.
Zigeuner 522.
Zivilliste 137.
Zölle 430.
Zollbundesrat 60.
Zollparlament 60.
Zollpräsidium 61.
Zollstrafrecht 439 f.
Zollstraßen 437.
Zolltarif 430.
Zollvereinigungsvertrag 60.
Zuckersteuer 434.
Zündhölzer 531.
Zündwarensteuer 434.
Zunftverfassung 327.
Zusatzversicherung, freiwillige, bei Invalidenversicherung 497.
Zuschußkassen 508.
Zuständigkeit der Behörden 217.
— der ordentlichen Gerichte gegenüber der Verwaltung 309
Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen Verwaltungsgerichten und anderen Verwaltungsbehörden 299.
Zuständigkeitsüberschreitungen 217.
Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Deutschen Reiche und den Einzelstaaten 69 f.
Zustellung 266.
Zuwachssteuer 436.
Zwangsbeiträge 426 Anm. 1.
Zwangsbeitreibung der Reichssteuern 440.
Zwangseinschreibung 256.
Zwangsenteignung 272.
Zwangsetatisierung 256.
Zwangsinnungen 360.
Zwangsrecht 327.
Zwangsvollstreckung in das Vermögen 269.
Zweckverbände 202, 250.
Zweiganstalten 482.
Zweikammersystem 140.
Zweite Kammer 142.
Zwischenmeister 330.

291986

Law
E617

Author

Title Enzyklopädie der Rechtswissenschaft in systematischer Bearbeitung. Ed.7. vol.4.

DATE.	NAME OF BORROWER.

University of Toronto
Library

DO NOT
REMOVE
THE
CARD
FROM
THIS
POCKET

Acme Library Card Pocket
Under Pat. "Ref. Index File"
Made by LIBRARY BUREAU